THÈSE DE
POITIERS.
1893
N°. 2

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

ASSIETTE

DE LA

CONTRIBUTION FONCIÈRE

EN DROIT ROMAIN, EN DROIT FRANÇAIS

ET DANS LES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'EUROPE

ET

ORGANISATION DES LIVRES FONCIERS

AU MOYEN DU CADASTRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 15 Avril 1893, à 3 heures du soir

PAR

Pierre ROUSSEAU

POITIERS
IMPRIMERIE BLAIS, ROY ET Cie
7, RUE VICTOR-HUGO, 7

1893

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547325_0024

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

ASSIETTE

DE LA

CONTRIBUTION FONCIÈRE

EN DROIT ROMAIN, EN DROIT FRANÇAIS

ET DANS LES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'EUROPE

ET

ORGANISATION DES LIVRES FONCIERS

AU MOYEN DU CADASTRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le 15 Avril 1893, à 3 heures du soir

PAR

Pierre ROUSSEAU

POITIERS

IMPRIMERIE BLAIS, ROY ET Cie

7, RUE VICTOR-HUGO, 7

1893

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

MM.

Le Courtois (I. ✠), doyen, professeur de Code civil.

Ducrocq (✠ I. ✠), doyen honoraire, professeur honoraire, professeur à la Faculté de droit de Paris, correspondant de l'Institut.

Thézard (I. ✠), doyen honoraire, professeur de Code civil, sénateur.

Arnault de la Ménardière (I. ✠), professeur de Code civil.

Normand (I. ✠), professeur de Droit criminel.

Parenteau-Dubeugnon (I. ✠), professeur de Procédure civile.

Arthuys (I. ✠), professeur de Droit commercial.

Bonnet (I. ✠), professeur de Droit romain.

Petit (I. ✠), professeur de Droit romain.

Barrilleau (I. ✠), professeur de Droit administratif, assesseur du Doyen.

Brissonnet (A. ✠), professeur d'Économie politique.

Surville (A. ✠), professeur de Droit international public et privé.

Didier, agrégé, chargé des Cours d'histoire générale du Droit français et des Eléments du Droit constitutionnel.

Girault, chargé des fonctions d'agrégé, chargé de cours.

Morand, chargé des fonctions d'agrégé, chargé de cours.

Coulon (I. ✠), secrétaire.

COMMISSION

Président : M. Brissonnet.

Suffragants { Petit. / Barrilleau. } Professeurs.
Didier. Agrégé.

BIBLIOGRAPHIE

DROIT ROMAIN

Accarias. — *Précis de droit romain;* 2 vol., 1882-1886.

A. Bouché-Leclercq. — *Manuel des institutions romaines;* 1 vol., 1886.

V. Duruy. — *Histoire des Romains ;* 7 vol., 1879-1885.

Th. Mommsen. — *Römische Geschichte ;* 3 vol., Berlin, 1881-1882 (traductions de C. Alexandre et de Huegin de Guerle).

B.-G. Niebuhr. — *Römische Geschichte ;* Berlin, 1883 (traduction par A. de Golbery, 7 vol., Paris, 1830-1840).

Ortolan. — *Explication des Institutes de Justinien ;* 3 vol. 1883-1884.

Pothier. — *Pandectæ Justinianæ ;* Paris, 1752.

Puchta. — *Pandekten ;* 1 vol., Leipzig, 1877.

Willems. — *Droit public romain.*

DROIT FRANÇAIS

Ed. Arnoux. — *Le cadastre en France, suivi d'une étude sur l'impôt foncier et le cadastre à l'étranger ;* 1891.

Em. Besson. — *Les livres fonciers et la réforme hypothécaire ;* 1 vol., 1890.

Bonjean. — *Revision et conservation du cadastre ;* 2 vol., 1874.

Boutin. — *Rapport adressé au ministre des Finances sur les résultats de l'évaluation des propriétés bâties ;* 1891.

J.-J. Clamageran. — *Histoire de l'impôt en France ;* 3 vol.

D'Audiffret (le marquis). — *Système financier de la France ;* 6 vol.

E. de Parieu. — *Traité des impôts ;* 4 vol., 1866.

Durieu. — *Commentaire sur les poursuites en matière de contributions directes ;* 3 vol., 1876.

Flour de Saint-Genis. — *Crédit territorial ;* 1 vol.

Fournier et Daveluy. — *Traité des contributions directes ;* 1885.

J. Garnier. — *Traité de finance ;* 1 vol.

Gervaise. — *Traité des contributions directes en France ;* 2 vol., 1822.

Henricet. — *Cadastre et livre foncier ;* 1 vol., 1891.

Journal des Economistes ; Revue mensuelle fondée en 1841.

LEMERCIER DE JAUVELLE. — *Répertoire général des contributions directes ;* 1885.

P. LEROY-BEAULIEU. — *Traité de la science des finances ;* 2 vol., 1888.

La réforme de la contribution foncière (loi du 8 août 1890), par un fonctionnaire des contributions directes ; 1 vol., 1890.

NOIZET. — *Du cadastre et de la délimitation des héritages ;* 1 vol., 1861.

Recueil des décisions du Conseil d'Etat, de Lebon.

E. VIGNES. — *Traité des impôts en France ;* 2 vol.

VUITRY. — *Etudes sur le régime financier de la France avant la Révolution de 1789 ;* 3 vol.

DROIT ÉTRANGER

Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des Finances ; publication mensuelle commencée en 1877.

Dictionnaire des Finances, publié sous la direction de M. Léon Say.

KANTZ. — *Das preussische system der directen steuern ;* Berlin, 1889.

Journal de statistique suisse ; publication commencée en 1865.

Relazione della direzione generale delle imposte dirette e del catasto, per 1887-1888 ; Roma, Eredi Botta, 1889.

RICHALD. — *Histoire des finances publiques de la Belgique depuis 1830 ;* Bruxelles, 1884.

ASSIETTE DE LA CONTRIBUTION FONCIÈRE

ET

ORGANISATION DES LIVRES FONCIERS

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Une société organisée, c'est-à-dire un État, ne se conçoit pas sans un pouvoir chargé de maintenir l'ordre. Elle a besoin de nombreux agents qui veillent, chacun dans la limite de ses attributions, à l'exécution des lois faites dans l'intérêt de tous. Il faut donc que cette société les paye et elle ne peut les payer qu'en obligeant les citoyens à contribuer pour une part dans cette dépense nécessaire. Cette portion des ressources individuelles mise à la disposition du pouvoir social s'appelle l'impôt. Personne ne conteste la justice de ce prélèvement qui doit atteindre tous les citoyens, car chacun reçoit la protection de l'État.

Il est généralement admis que l'impôt doit être consenti par le peuple. Ce principe de droit public découle de cette vérité économique que la rémunération doit être débattue entre celui qui profite de la production et celui qui y coopère. Dans les États démocratiques, les représentants des contribuables se confondant avec ceux de la nation votent les contributions et en règlent l'emploi. Dans les États monarchiques, où les deux rôles sont distincts, l'impôt est accordé au chef de l'État par les représentants des contribuables.

Il y a eu autrefois, en France, quelques abus dans la manière

dont on prélevait l'impôt ; aussi, a-t-on établi comme une règle constitutionnelle que l'impôt devait être voté par les représentants du peuple (art. 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, 303 de la Constitution de l'an III et 8 de la loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat). La sanction de cette règle se trouve dans toutes les lois de finances, qui, depuis celle du 15 mai 1818, contiennent une disposition spéciale interdisant formellement, sous peine de concussion (art. 174 du Code pénal), la perception de tout impôt non autorisé. Cette disposition est ainsi conçue : « Toutes contributions directes ou indirectes, autres que celles autorisées par la présente loi, à quelque titre ou sous quelque dénomination qu'elles se perçoivent, sont formellement interdites, à peine, contre les autorités qui les ordonneraient, contre tous les employés qui confectionneraient les rôles et les tarifs et ceux qui en feraient le recouvrement, d'être poursuivis comme concussionnaires, sans préjudice de l'action en répétition, pendant trois années, contre tous receveurs, percepteurs ou individus qui auraient fait la perception. »

Le moyen le plus juste d'asseoir l'impôt serait d'évaluer la fortune de chacun et de lui demander un tantième. Mais, au point de vue pratique, il est difficile, pour ne pas dire impossible, d'obtenir des citoyens des déclarations sincères et de connaître exactement leurs facultés. Les investigations les plus minutieuses, les inquisitions les plus rigoureuses ne peuvent amener la découverte de la richesse des contribuables. Il faut donc écarter la forme unique et reconnaître que l'impôt multiforme frappe la fortune d'une manière à la fois plus sûre et plus exacte.

Cependant, au XVIIIe siècle, plusieurs économistes ont demandé le remplacement de toutes les taxes par un impôt unique assis sur le revenu net de la terre. Ils pensaient que l'industrie transforme sans produire, que l'agriculture seule crée des richesses, et ils en concluaient que le propriétaire du sol peut, en définitive, acquitter tous les impôts, puisqu'il est obligé de les supporter pour écouler ses produits.

Mais ce système reposait sur une base fausse. L'homme ne

peut rien créer ; il transforme simplement, pour satisfaire aux nécessités de son existence, les matières qu'il trouve sur la terre, et cette transformation, qui rend la chose d'une utilité plus immédiate, constitue la seule richesse. Les produits de l'industrie doivent, dès lors, être imposés comme ceux de l'agriculture. En outre, comme il est impossible d'atteindre directement et complètement toutes les richesses, le législateur a dû les frapper dans leur circulation, toutes les fois qu'elles se présentent dans telle ou telle circonstance déterminée.

Nous comprenons donc pourquoi, dans presque tous les pays, il existe plusieurs catégories de taxes. La propriété, les personnes, la production, la consommation et divers actes de la vie humaine sont soumis à des droits.

Parmi les diverses taxes destinées à subvenir aux besoins publics, il n'en est pas d'aussi répandue que celle qui porte directement sur la propriété immobilière. Cette contribution se retrouve chez presque toutes les nations, et son histoire pourrait être l'histoire économique des sociétés. Son origine, sa quotité varient avec les mœurs et les besoins des peuples ; les modes de son assiette, de sa répartition sont différents, suivant les degrés de civilisation des pays où on l'étudie. Pour beaucoup de peuples, la propriété foncière constitue la principale richesse. La facilité avec laquelle on peut estimer les immeubles attire l'attention du législateur, quand le pays a besoin de ressources financières.

Une étude universelle n'entre pas dans le plan que nous nous proposons de suivre. Nous commencerons par examiner brièvement la contribution foncière, au point de vue des principes économiques. Nous étudierons ensuite ses modes d'assiette et de répartition dans la législation romaine, dans la législation française. Enfin, nous donnerons quelques détails sur la législation étrangère actuelle et nous rechercherons la manière d'appliquer le cadastre à la détermination des droits réels.

Les premières taxes qui pèsent directement sur le sol au profit de l'État présentent le caractère d'un fermage, d'une redevance payée pour la possession. Elles nous apparaissent chez les peuples qui se sont établis sur un territoire en vertu de la conquête.

Devenus les maîtres du sol, les vainqueurs laissaient aux vaincus une partie de leurs terres, en leur imposant une redevance annuelle. C'était le prix d'une possession qui n'emportait point concession de la pleine propriété.

Cette idée de *copropriété* dominait dans l'impôt foncier qu'avaient établi les Romains sur le sol provincial et dans celui que levaient les rois francs sur les terres des Gallo-Romains. Elle est tellement inhérente à la conquête que parfois elle s'est maintenue à travers les grands bouleversements politiques, et que, sur le même sol, plusieurs peuples l'ont appliquée successivement (1).

Dans ce système, l'impôt était invariable et permanent; en d'autres termes, la redevance fixée par l'acte de concession ne pouvait être augmentée. Toutefois, cette règle n'a jamais été complètement observée. Peu de gouvernements se sont fait un scrupule d'augmenter la redevance lorsqu'ils y trouvaient leur avantage. De nombreuses plaintes, de nombreux soulèvements en témoignent. En outre, avec le progrès de la civilisation, le besoin d'uniformité dans un vaste empire et l'idée d'égalité contributive ont fait considérer comme juste et désirable la répartition des charges sur toutes les richesses et ont rendu nécessaire la mobilité de l'impôt foncier.

Le droit moderne répudie l'idée de *copropriété de l'Etat* sur le sol. En effet, l'art. 1[er] de la loi du 26 septembre 1791 déclare que le territoire de la France, dans toute son étendue, est libre comme les personnes qui l'habitent; le Code civil (art. 344 et 345) définit la propriété « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse point un usage prohibé par les lois ou par les règlements » et dispose que « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité ». Il faut, dès lors, chercher ailleurs que dans une *concession primitive* l'origine de la contribution foncière.

D'après les principes économiques, tout agent producteur a

(1) En Algérie, certaines terres ont payé, depuis la conquête romaine jusqu'à nos jours, à tous ceux qui ont été les maîtres du sol, un impôt représentant leur droit de suzeraineté. (Discours de M. Humbert à l'Assemblée nationale; séance du 1[er] juin 1873.)

droit, sur la valeur produite, à une rémunération qui est indispensable toutes les fois qu'on ne peut se procurer gratuitement cet agent. La contribution foncière est donc la part qui est prélevée directement sur la fortune immobilière pour rémunérer l'État de son concours dans la production. L'État, par l'emploi de la force publique, les tribunaux, l'armée, les voies de communication, accroît et assure la production; il a droit, par conséquent, à une rémunération comme le travailleur et le propriétaire.

Quel est le débiteur de cet impôt? On reconnaît que la contribution foncière doit être réelle c'est-à-dire qu'il faut considérer l'immeuble comme le débiteur de la taxe qui le frappe. De cette manière, elle est exigible en quelques mains qu'il passe. Si on faisait de la taxe sur les biens-fonds un impôt personnel, on ne pourrait la réclamer qu'à la personne imposée, ce qui occasionnerait de nombreuses difficultés au point de vue du recouvrement.

La plupart des économistes enseignent que l'impôt foncier doit être proportionnel aux ressources immobilières (1). Nous nous joignons à la minorité et nous allons montrer qu'il doit être progressif, en d'autres termes, assis d'après une proportion croissante avec les ressources. On dit que ce système est injuste et dangereux, qu'il n'appartient pas à l'état d'apprécier le taux, nécessairement arbitraire, d'un impôt progressif, et qu'en tout cas cette appréciation peut conduire au nivellement des fortunes par l'exagération de ce taux et former un obstacle à l'épargne et à la production.

A ces objections nous répondrons : 1° qu'on peut fixer dans la constitution d'un pays le taux maximum qui ne doit pas être dépassé par la progression ; alors le système de la progression ne présente aucun danger et ne décourage ni la production ni l'épargne; 2° qu'on peut combiner ensemble la proportion et la progression en établissant plusieurs classes de fortunes et pour chaque classe un tarif proportionnel différent; 3° que l'impôt proportionnel pèse manifestement plus sur la petite que sur

(1) M. Baudrillart (*Manuel d'économie politique*, p. 469) ; M. Batbie (*Mélanges d'économie politique*, p. 421) ; M. Paul Leroy-Beaulieu (*Traité de la Science des finances*, tome I, p. 131); M. de Parieu (*Traité des impôts*, tome I, p. 34); I M. du Puynode (*la Monnaie, le Crédit, l'Impôt*, tome II, p. 93.)

la grande fortune. Il est incontestable, en effet, qu'à mesure que le revenu augmente, le poids de l'impôt ne devienne plus léger. Le contribuable qui, sur 5.000 francs de rente, en doit 500 au fisc est moins lourdement taxé que celui qui, sur 500 francs de revenu, est tenu d'en payer 50. Le millionnaire qui est réduit par un impôt de 10 p. 100 à vivre avec 45.000 francs de rente n'éprouve aucune gêne, tandis que le petit rentier peut être réduit, par la même taxe proportionnellement appliquée, à manquer du nécessaire.

Avec la proportionnalité, le citoyen simplement aisé donne au trésor une part trop forte de ses revenus, ce qui lui enlève souvent le moyen d'étendre ses opérations, de faire des entreprises. D'autre part, il nous semble équitable que les classes riches payent proportionnellement un peu plus d'impôt direct que les classes inférieures, car elles contribuent proportionnellement un peu moins que ces dernières aux taxes indirectes. Enfin, nous croyons que plus la propriété sera divisée, moins le pays sera sujet aux révolutions ; or, la proportionnalité aide à la concentration de la richesse entre les mains d'un petit nombre.

Il y a en France quelques applications de l'impôt progressif. D'après l'article 20 de la loi du 21 avril 1832, dans les villes ayant un octroi, le contingent personnel et mobilier pourra être payé en totalité ou en partie par les caisses municipales. Cette disposition a été complétée par la loi du 3 juillet 1846, art. 5, aux termes de laquelle la portion du contingent restant à percevoir au moyen d'un rôle pourra, déduction faite des faibles loyers qui seront jugés devoir être exemptés de toute cotisation, être répartie, soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un tarif gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers. A Paris, la portion du contingent non prise sur la caisse municipale est répartie en cotes mobilières seulement, suivant une échelle progressive.

La loi du 17 juillet 1889 portant fixation du budget général des recettes et des dépenses de l'exercice 1890 modifie ainsi les droits de patente des professions rangées dans le tableau B, annexé à la loi du 15 juillet 1880 : « Les taxes par employé, telles qu'elles sont fixées dans la deuxième colonne du tableau B, seront

doublées, lorsque le nombre des employés dépassera 200, et triplées, lorsqu'il dépassera 1.000. » Des taxes progressives ont été substituées par le législateur aux taxes proportionnelles.

La taxe sur les cercles est réglée d'après un tarif de progression. En effet, la loi du 8 août 1890 (art. 33) a divisé les cercles en trois catégories, savoir :

« 1re Catégorie. — Cercles dont les cotisations s'élèvent à 8.000 francs et au-dessus, ou la valeur locative à 4.000 francs et au-dessus : 20 p. 100 du montant des cotisations et 8 p. 100 du montant de la valeur locative ;

« 2e Catégorie. — Cercles dont les cotisations sont de 3.000 francs et au-dessus, mais inférieures à 8.000 francs, ou dont la valeur locative est de 2.000 francs et au-dessus, mais n'atteint pas 4.000 francs : 10 p. 100 du montant des cotisations et 4 p. 100 du montant de la valeur locative ;

« 3e Catégorie. — Cercles dont les cotisations sont inférieures à 3.000 francs et la valeur locative inférieure à 2.000 francs : 5 p. 100 du montant des cotisations et 2 p. 100 du montant de la valeur locative. »

Ces exemples prouvent que l'impôt proportionnel ne frappe pas suffisamment la fortune et qu'il n'y aurait aucune injustice à appliquer le système de la progression, en matière de taxe foncière.

Mentionnons, en passant, le décret du 18 mars 1793, par lequel la Convention décréta l'établissement d'un impôt gradué et progressif sur le luxe et les richesses tant foncières que mobilières.

Parmi les partisans de l'impôt progressif, nous citerons J.-B. Say et Joseph Garnier.

J.-B. Say critique l'impôt proportionnel en ces termes : « Une contribution simplement proportionnelle n'est-elle pas plus lourde pour le pauvre que pour le riche?... L'impôt proportionnel n'est pas équitable..., l'impôt ne peut jamais être levé sur le nécessaire..., j'irai plus loin et je ne craindrai pas de dire que l'impôt progressif est le seul équitable (1). »

(1) J.-B. Say, *Cours d'économie politique*, 8e partie, ch. IV.

Joseph Garnier s'exprime ainsi : « Les réformes doivent tendre à établir une égalité progressionnelle, si je puis ainsi dire, bien plus équitable que la prétendue égalité de l'impôt, laquelle n'est qu'une *monstrueuse inégalité* (1). »

Certains auteurs ont pensé qu'il ne serait pas juste de soumettre à une même taxe deux valeurs égales dont l'une résulterait de la fertilité naturelle du sol, tandis que l'autre serait due aux avances du capital. D'après eux, « au lieu d'attirer le capital vers la terre en l'enlevant à d'autres emplois, on l'enlèverait à la terre pour le reporter sur ceux-ci (2) ». Cet argument serait vrai si la contribution foncière était l'impôt unique ; il ne l'est plus lorsque toutes les richesses sont atteintes par l'impôt. Dans ce dernier cas, la taxe qui frappe le capital employé en améliorations agricoles n'est ni injuste ni nuisible, car elle ne détournera pas du sol un capital qu'on peut imposer sous quelque forme qu'on l u ilise.

Une question, qui se lie à la précédente, est celle de savoir si on doit baser la contribution foncière sur toute la valeur produite ou seulement sur le concours de l'État dans la production. Faisons l'hypothèse ci-après : deux domaines avaient la même valeur ; par suite d'un travail que l'État a fait exécuter (construction d'une route ou d'un chemin de fer, par exemple), la valeur du premier de ces domaines a augmenté de 3.000 francs ; il s'est produit dans l'autre bien une plus-value de 3.000 francs, grâce aux améliorations dont il a été l'objet de la part du propriétaire, qui a dépensé un capital considérable. L'impôt doit-il rester le même pour les deux domaines ?

Il semblerait *a priori* que l'État devrait prélever en totalité l'augmentation de valeur de la première propriété, puisqu'elle résulte de son fait, et qu'à l'inverse il aurait peu de chose à prélever sur l'augmentation occasionnée par les avances du capital. Il n'en est pas ainsi. L'État n'est pas le seul agent qui ait produit cet accroissement de richesse ; à côté de lui, il y a le sol, sans lequel cette plus-value n'aurait jamais eu lieu. Il existe, en outre, une impossibilité pratique de distinguer, dans la circonstance, ce

(1) Joseph Garnier, *Traité d'économie politique.*
(2) M. Mac-Culloch, *Principes d'économie politique*, 3e partie, ch. V.

qui est dû au concours de l'État de ce qui provient d'autres causes. Chacun des deux domaines devra donc supporter le même impôt. La proportion de l'impôt ne variera que quand il sera ajouté à la contribution foncière, au profit des administrations locales, un supplément de taxe destiné à solder les dépenses présentant un intérêt tout à fait local. Il est conforme à la justice que ceux qui profitent de ces dépenses soient seuls à les acquitter.

La contribution foncière doit être établie tous les ans ; car les dépenses de l'État sont annuelles. Il faut que le législateur, en la fixant, tienne compte des autres taxes qui frappent la propriété foncière et n'oublie pas cette règle économique que l'impôt ne doit point tarir la source du revenu. La taxe doit être assez modérée pour ne pas faire abandonner la culture des terres, qui est la première de toutes les industries. En France, la propriété immobilière paraît suffisamment grevée ; c'est pour cette raison, sans doute, que le principal de l'impôt foncier a été l'objet de réductions successives.

L'impôt foncier a pris différentes formes suivant les progrès de la civilisation et de la culture. La méthode primitive a été la dîme, c'est-à-dire qu'à l'origine l'impôt a été prélevé en nature, proportionnellement au produit brut des terres. Ce système fiscal, aussi simple qu'équitable en apparence, existe encore dans les contrées de l'Orient, notamment en Turquie. Au moment de la récolte, on constate le produit, on en prélève le dixième, ou souvent même une quantité plus forte, car le mot dîme, qui veut dire dixième, s'est appliqué à des impôts beaucoup plus élevés; ce qui caractérise la dîme, c'est le prélèvement proportionnel au produit brut.

Mais si dans des sociétés peu éclairées, où la culture se fait d'après des procédés grossiers et sans emploi de capitaux, la dîme ne peut présenter que des inconvénients médiocres, ce mode constituerait la plus flagrante des injustices et deviendrait même intolérable dans des sociétés parvenues à un certain état de développement. Le propre d'une culture progressive, c'est l'incorporation de grands capitaux dans le sol; c'est aussi une énorme avance faite à la terre sous la forme d'engrais et d'un

plus grand emploi de main-d'œuvre. Il en résulte que plus une agriculture est avancée, plus la proportion du revenu net au revenu brut diminue, une très grande partie du revenu brut étant absorbée par le remboursement des frais d'engrais et par l'intérêt et l'amortissement des capitaux immobilisés dans l'exploitation. Si donc, dans un pays avancé en civilisation, on établit un impôt d'un dixième sur le produit brut des terres, cet impôt représentera une taxe d'un cinquième tout au plus du produit net des terres exploitées d'une façon primitive, tandis qu'il atteindra le tiers et quelquefois la moitié du produit net des terres dont la culture est perfectionnée. Ainsi, la dîme est un obstacle à la bonne exploitation du sol; elle encourage le mauvais cultivateur, ou du moins elle l'exonère d'une partie de l'impôt qu'il devrait payer, et elle charge, au contraire, d'une manière abusive, l'agriculteur habile.

On a cru apporter quelques corrections à ces inégalités en variant la proportion de l'impôt au revenu brut, suivant la nature des cultures, et en diminuant la dîme en proportion des avances que ces cultures ont exigées. Cette méthode, qui a été adoptée en Autriche, sous l'empereur Joseph II, est assurément moins imparfaite que la dîme simple ; elle est, cependant, encore bien défectueuse ; car, même pour une culture identique, pour la production du blé, par exemple, les avances du cultivateur, relativement au produit, peuvent varier dans une proportion infinie.

Enfin, par un phénomène bizarre qui peut surprendre à première vue, mais qui n'en est pas moins très réel, la dîme a pour effet d'augmenter les charges de l'agriculture et les bénéfices du Trésor dans les années de mauvaise récolte. C'est, en effet, une loi économique qu'un déficit dans la récolte produit toujours une hausse de prix infiniment plus considérable que ce déficit ; la hausse est généralement de moitié quand le déficit est du quart. Le fisc encaissera donc des sommes d'autant plus fortes que le pays sera plus malheureux. Ce résultat suffit pour condamner la dîme.

En résumé, avec l'impôt en nature, l'État ne pourrait jamais compter sur une somme certaine, puisque le rendement varierait suivant les récoltes ; de plus, l'impôt sur le revenu brut est in-

juste, car le produit brut n'est souvent, pour la plus grande partie du moins, que la restitution des avances faites au sol.

Une autre méthode d'impôt consiste à frapper d'une taxe uniforme chaque hectare ou chaque arpent, quels que soient le mode de culture et le produit brut ou net. Nous ne nous arrêterons pas à discuter ce système qui peut être employé avec succès dans des pays neufs, comme les colonies, où le sol n'est pas entièrement exploité, où la terre n'a pas encore reçu d'avances de capitaux, mais qui deviendrait singulièrement injuste dans nos vieilles sociétés.

On peut aussi ranger les terres en plusieurs catégories et appliquer à chaque catégorie une taxe spéciale. Cette méthode, qui est suivie dans le Mecklembourg, n'est qu'un léger perfectionnement de la précédente et donne prise à de nombreuses inégalités.

Il existe deux autres modes d'assiette de l'impôt foncier. Il peut être réglé d'après le revenu net ou d'après la valeur vénale des propriétés. Avant d'étudier séparément ces deux systèmes, qui présentent des avantages et permettent d'obtenir une assiette équitable de l'impôt, nous tenons à faire remarquer que l'impôt est toujours pris sur le revenu, alors même qu'il est établi sur la valeur vénale des immeubles : il ne faut voir là qu'une différence de base d'appréciation.

L'impôt en fonction de la valeur vénale nécessitant des renseignements sans cesse répétés sur la valeur des fonds pourra être employé avec avantage dans un pays où les actes constatant cette valeur sont nombreux : c'est le système qui convient le mieux aux États où les ventes sont fréquentes et aux États dont les lois sur les successions admettent l'égalité entre enfants, et où, par suite, de nombreux partages se produisent.

Ce système serait facilement applicable en France, si on réunissait la direction de l'enregistrement à celle des contributions directes. Le seul danger qu'il offre est celui qui pourrait résulter des fausses déclarations : mais on atténuerait considérablement ce danger en contrôlant avec soin les déclarations au moyen des actes et des baux que l'Administration aurait à sa disposition et en appliquant pour celles qui seraient reconnues inexactes une

taxe double, triple, quadruple, quintuple, suivant l'importance de la valeur non déclarée.

Notre législation a préféré asseoir l'impôt foncier sur le revenu net. Les partisans de cette méthode prétendent qu'elle permet de suivre plus exactement les variations de la richesse foncière. Cet argument ne nous paraît pas tout à fait convaincant. Les événements qui influent sur le revenu influent généralement sur la valeur vénale. Quand l'argent placé en immeubles rapporte dans un pays plus de revenu qu'ailleurs, les capitaux ne tardent pas à affluer vers cette contrée où, par suite, l'intérêt de l'argent employé à l'acquisition de propriétés foncières ne reste pas longtemps à un taux élevé.

Faut-il voir une injustice dans le prélèvement que l'on ferait sur une propriété improductive ? Non, selon nous ; en effet, la propriété improductive et celle qui produit reçoivent la même protection de la société, et, souvent, si un immeuble ne rapporte rien, la faute en est au maître, qui ne fait rien dans le but de lui faire produire un revenu ou qui montre de trop grandes exigences quand il s'agit de le vendre ou de le louer. D'ailleurs, en cas de perte totale ou partielle de revenu occasionnée par des événements extraordinaires ou des circonstances indépendantes de la volonté du propriétaire, on accorderait à ce dernier un dégrèvement calculé sur l'importance de la perte. Nous préférons l'impôt basé sur la valeur vénale, d'autant plus que les partisans de l'impôt assis sur le revenu net sont bien obligés de reconnaître que l'évaluation du revenu net donne lieu à de grandes difficultés et que l'on constate avec plus de facilité et d'exactitude la valeur d'un immeuble que celle de ses produits. « C'est une opération fort compliquée que celle de déterminer le revenu net, car le produit brut, duquel on le déduit, dépend, lui-même, d'une foule de circonstances dont il faut bien considérer l'influence (1). »

Nous pouvons dire, en outre, que l'impôt sur la valeur vénale de la propriété, atteignant la richesse et non le produit, aurait l'avantage de frapper, dans une proportion plus juste, les propriété-

(1) Bonjean, *Revision et conservation du cadastre*, tome I, p. 194.

tés de plaisance : la loi actuelle les assimile bien, il est vrai, aux terres de première classe ; mais ne vaudrait-il pas mieux imposer davantage ces propriétés, si leur valeur est plus considérable ? Si on réglait la contribution foncière en raison de la valeur vénale, on ne verrait plus un riche propriétaire d'un terrain qu'il laisse inculte dans une ville payer un impôt dérisoire, si on compare la contribution à la valeur réelle du fonds.

Dans le système de l'impôt basé sur le revenu net, les poursuites pour le recouvrement peuvent rester parfois sans effet. Qu'on suppose une cote de 1892 comprenant une propriété inculte ou des maisons inhabitées. Si les immeubles n'ont donné aucun revenu en 1892 et en 1893, et si le propriétaire refuse de payer l'impôt, le Trésor n'a aucun moyen de coercition, car, aux termes de l'art. 1er de la loi du 12 novembre 1808, il n'a pour gage, en ce qui concerne la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, que « les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution ». L'établissement de l'impôt d'après la valeur vénale nécessiterait l'abrogation de cette disposition législative. Par suite, la situation dont nous venons de parler ne se présenterait plus.

Lorsque la richesse s'est déplacée, lorsque des propriétés ont acquis une plus-value, tandis que d'autres sont restées stationnaires ou ont diminué de valeur, convient-il de reviser les évaluations qui déterminent la valeur imposable et, par suite, de faire varier la contribution ; ou bien, doit-on continuer à percevoir la même taxe, quelles que soient les variations de richesse que ces fonds aient subies ?

Cette question de la mobilité ou de la permanence des évaluations divise les auteurs. Un grand nombre d'économistes anglais et quelques économistes français, MM. Mac-Culloch, de Sismondi, H. Passy, etc., se sont prononcés pour la permanence absolue des évaluations cadastrales. L'opinion contraire a rallié des auteurs non moins éminents : MM. Rossi, Rau, J.-B. Say, de Thunen, de Puynode, etc...

D'après les partisans de la fixité, « la justice et l'utilité conseilleraient de laisser au profit des propriétaires toutes les améliorations qu'ils peuvent introduire dans la constitution de leur

sol : frapper les accroissements de richesse ce serait décourager l'emploi du travail et du capital en améliorations agricoles ». Mais ce résultat n'est pas à craindre; la plupart des peuples ont inscrit dans leurs lois la revision périodique des évaluations foncières, et cette disposition législative n'a point arrêté les améliorations.

Suivant M. Passy, « c'est la fixité qu'il faut à l'impôt foncier plus qu'à tout autre; jamais il n'est bon d'en modifier ni le chiffre général, ni surtout la répartition (1) ».

Le principal fondement de cette doctrine, c'est que la taxe foncière finit par ne plus être constituée à titre véritablement onéreux pour ceux qui l'acquittent. Voici comment raisonnent les économistes qui adoptent cette théorie. Sur chaque parcelle pèse, par l'effet de l'impôt, une rente réservée à l'État; acheteurs et vendeurs le savent, ils tiennent compte du fait dans leurs transactions et les prix auxquels ils traitent entre eux se règlent uniquement en vue de la portion du revenu qui, l'impôt payé, demeure nette, c'est-à-dire affranchie de toute charge; aussi une époque arrive-t-elle où nul n'a plus le droit de se plaindre d'une redevance antérieure à son entrée en possession, puisque les mutations fréquentes éprouvées par les propriétés effacent le préjudice qu'aurait pu causer une inégalité d'évaluation, même introduite à l'origine dans l'assiette de l'impôt. On ne peut donc élever le taux de la redevance sans ravir aux propriétaires non seulement une portion des revenus dont ils jouissent, mais encore le capital correspondant au nouveau tribut annuel mis à leur charge; on ne peut, à l'inverse, abaisser le taux sans leur faire don d'une rente appartenant à l'État et, en même temps, du capital de cette rente.

Le système que nous venons d'exposer ne fait que reproduire une idée entièrement fausse présentée au XVIII^e^ siècle par quelques économistes, notamment, l'abbé Beaudau ; nous voulons parler de l'idée de *copropriété de l'Etat* dans chaque fraction du sol possédée par le propriétaire foncier. Les écrivains qui ont combattu l'opinion de l'abbé Beaudau ont fort bien démontré que

(1) M. H. Passy, *Dictionnaire d'économie politique*, au mot *Impôt*.

l'impôt n'a rien de commun avec une rente immuable constituée au profit de l'État, mais qu'il est simplement la résultante de la part contributive de chacun dans les dépenses nationales. L'État lève des impôts, non pas en vertu d'un droit de *copropriété*, mais par suite de cette nécessité que, pour remplir la tâche qui leur est confiée, ceux qui sont mis à la tête des affaires ont besoin de ressources. S'il en était autrement, il faudrait admettre que, même dans un moment de crise, l'État n'aurait pas le droit de demander une contribution plus considérable aux propriétaires, parce que ce serait déranger un *statu quo* sur lequel ils étaient en droit de compter et que toute augmentation dans l'impôt équivaudrait à une confiscation ; à l'inverse, ceux-ci, alors même qu'il y aurait des excédents de recettes considérables, n'auraient pas le droit de réclamer une réduction de leur contribution.

L'impôt est corrélatif des dépenses publiques ; pour répondre à son but social, il doit être essentiellement variable.

Mais, si l'on peut ainsi, par des augmentations ou des diminutions dans son chiffre, modifier la portion contributive de chaque parcelle, pourquoi ne le pourrait-on pas pour corriger les inégalités de la répartition ?

D'autre part, il n'est point vrai que l'acquéreur d'une propriété foncière déduise toujours, lors de son acquisition, du revenu espéré la contribution due à l'État. La terre n'est point une marchandise ayant une valeur parfaitement déterminée par son produit. Son prix peut varier suivant les événements politiques, l'abondance ou la rareté du numéraire, les convenances des particuliers, et enfin la loi de l'offre et de la demande. Dans tous ces cas, il en est souvent de l'impôt foncier comme des charges accessoires du contrat de vente, dont l'acheteur néglige fort bien de tenir compte dans la fixation du prix.

On prétend qu'il faut encourager les améliorations agricoles, en laissant tout le profit aux propriétaires ; mais on oublie, sans doute, que les causes qui amènent les variations les plus considérables dans le produit des terres sont rarement celles dont les propriétaires peuvent s'attribuer le mérite. Pour ne citer qu'un exemple, n'est-ce pas par la création des voies de communication qu'on a le plus puissamment influé sur le développement de la

richesse foncière? Le propriétaire est-il plus intéressant que le commerçant ou que l'industriel ? Et pourtant, ces derniers se voient soumis à un supplément de droit de patente, dès que leur matière imposable augmente d'importance (loi du 15 juillet 1880, art. 28). On pourrait, tout au plus, accorder une exemption temporaire à l'agriculteur qui aurait, par son travail, donné une plus-value sérieuse à sa terre.

La logique et la stricte justice exigent que celui dont la terre a perdu de sa valeur soit déchargé d'une partie de l'impôt qui la grève et que celui qui possède une terre jadis inculte, mais aujourd'hui productive, subisse une augmentation.

Quelle que soit la cause du déplacement de la richesse, qu'une route s'ouvre, qu'un foyer de population se forme ou grandisse, qu'une plus-value soit due tout entière à l'emploi d'un capital, il n'importe. La mobilité des évaluations foncières est une conséquence du caractère réel de la contribution foncière. L'impôt est une rémunération sur la valeur produite et doit augmenter ou diminuer, suivant que le produit augmente ou diminue. Pour cela, il faut que la valeur imposable représente exactement la valeur réelle ; il faut donc qu'elle suive celle-ci dans ses déplacements.

Il y a deux façons de calculer la taxe foncière : par répartition ou par quotité. L'impôt de quotité est celui par lequel on calcule immédiatement, à l'aide d'un tarif par unité imposable indiqué dans la loi, et sans que le produit total de l'impôt des contribuables ait été fixé à l'avance, ce que chaque personne doit payer au Trésor. Dans ce système, les contribuables sont indépendants les uns des autres. La répartition consiste à déterminer la somme à recouvrer sur tout le pays et à la diviser ensuite de degré en degré jusqu'à son dernier terme qui est la cotisation individuelle (1). La part mise à la charge de chaque circonscription territoriale, dans la répartition annuelle de l'impôt, s'appelle *contingent*.

Le contingent assigné à une commune constitue envers l'État une dette *indivise* dont chaque habitant imposable doit payer une part proportionnelle. C'est pour cela que les cotes indûment im-

(1) Il n'est question, dans cette discussion, que de l'impôt en principal.

posées, par suite d'erreur d'indication ou de vice de répartition, sont réimposées sur la masse des contribuables.

Tandis que le Gouvernement connaît d'avance, d'une manière exacte, le montant des contributions de répartition, puisqu'il est écrit dans la loi du budget, il ne peut connaître le montant des impôts de quotité que par des présomptions et des comparaisons tirées des années précédentes.

Ces deux modes de taxation, la répartition et la quotité, ne sont pas, quand les évaluations sont bien faites, aussi dissemblables qu'ils le paraissent au premier abord. Supposons, par exemple, que la fortune territoriale d'un pays a été évaluée, sans exagération ni atténuation, à un milliard; déterminer dans le pays la levée d'un impôt de cinquante millions, ou celle d'une contribution de 5 p. 100, serait exactement la même chose pour la masse des contribuables et pour l'État.

Si la valeur des immeubles, après avoir été bien appréciée, restait toujours la même, il serait indifférent d'établir l'impôt foncier par quotité ou par répartition. Mais comme cette valeur est variable, l'État, qui veut être absolument certain de la rentrée de la somme dont il a besoin en contribution foncière, adopte la répartition et décide que les évaluations seront maintenues telles quelles pendant une certaine période, excepté dans le cas de changement de consistance (alluvions, formation d'îles, retrait ou déviation des eaux, destruction, corrosion, etc...). Quand on applique l'impôt de quotité *proprement dit*, on procède tous les ans à l'évaluation des immeubles.

Comme on le voit, avec la répartition, il n'est tenu aucun compte, pendant un nombre d'années déterminé, du mouvement de la valeur des propriétés. Les terrains incultes qui viennent à être défrichés, les terrains dont la culture est l'objet d'améliorations ou dont l'exploitation est facilitée par l'établissement de nouvelles voies de communication, et ceux que l'on cesse de cultiver dans le cours de cette période continuent à payer la même cotisation à l'État. On aboutit ainsi à des inégalités criardes.

Nous préférons l'impôt de quotité qui frappe des valeurs revisées annuellement et qui fait connaître d'une manière simple et

rapide la somme due par chaque contribuable. L'application du tarif fixé par la loi aux éléments d'imposition donne immédiatement le montant de la cotisation. Dans l'impôt de répartition, au contraire, la division de degré en degré nécessite de nombreux calculs et le contribuable, bien que connaissant sa base d'imposition et le contingent de la commune, ne peut déterminer, d'avance, sa propre cotisation, car il ignore à combien s'élèvent le montant des valeurs imposables et celui des réimpositions.

Le système de la répartition ne présente des avantages que pour les pays dans lesquels l'administration financière est rudimentaire. L'État, par ce moyen, est assuré de toucher une somme fixe de ressources ; en outre, l'impôt de répartition permet d'empêcher ou d'atténuer les fraudes que pourrait laisser commettre plus facilement l'impôt de quotité. Les États bien administrés prévoient, avec assez de précision, les recettes que donneront les impôts de quotité, pour être assurés d'être en état de solder leurs dépenses, sans avoir besoin de recourir à des impôts exagérés. Du reste, l'importance relativement peu considérable des impôts de répartition, si on les compare aux impôts de quotité (1), montre combien est peu utile à l'État la certitude d'obtenir intégralement un total de recette fixé d'avance par la loi de finances : s'il y avait à cela une véritable utilité pour l'État, ce seraient les impôts de répartition et non les impôts de quotité qui composeraient la portion de beaucoup la plus importante du budget.

L'État qui veut obtenir de l'impôt de quotité un rendement à peu près certain a un moyen bien simple : il n'a qu'à établir une imposition additionnelle pour fonds de dégrèvement et non-valeurs. L'impôt de quotité est susceptible de procurer plus de ressources à l'État que l'impôt de répartition. En effet, il est basé sur des données certaines qui permettent d'obtenir des résultats équitables, et, en suivant la progression de la fortune territoriale, il occasionne un accroissement de la taxe foncière.

L'impôt de répartition ne saurait avoir cet avantage. Dans ce système où, ainsi que nous l'avons expliqué, les évaluations

(1) En France, toutes les taxes indirectes et plusieurs taxes directes sont établies par voie de quotité.

sont établies pour plusieurs années et ne sont modifiées que s'il y a soit disparition totale ou partielle de matière, soit formation de matière imposable nouvelle, il se produit naturellement des inégalités choquantes entre les contribuables, puisque la taxe reste la même pour les immeubles qui augmentent ou qui diminuent de valeur. On ne peut donc augmenter que très difficilement l'impôt de répartition, parce que l'augmentation ne ferait qu'accroître les inégalités déjà existantes. « Supposez, dit M. P. Leroy-Beaulieu, deux hommes de même force que l'on ait voulu charger également, mais auxquels, par erreur, on aurait imposé a l'un un poids de 10 kilogrammes, à l'autre un poids de 20 kilogrammes ; on pourrait dire peut-être : laissez-les comme ils sont ; n'y touchez pas ; ils sont habitués à cette charge et ils en ont pris leur parti. Mais si, entre temps, on ajoute à l'un et à l'autre des surcharges qui soient strictement proportionnelles à la charge qu'ils portent déjà, qu'on les augmente, par exemple, de cinquante pour cent, l'un portera quinze kilogrammes et l'autre trente; si l'on continue toujours ainsi, il est bien clair que ce dernier finira par plier sous le faix; on aurait pu invoquer l'habitude, si on se contentait de laisser subsister l'inégalité primitive et si on ne l'aggravait pas à chaque instant (1). »

La proportionnalité de l'impôt ne sera véritablement obtenue que par l'application du mode de quotité. Alors, les propriétaires surtaxés verront diminuer leurs cotes, et ceux dont les propriétés ont augmenté de valeur seront imposés dans des proportions plus fortes. Pourquoi ces derniers se plaindraient-ils de ces aggravations de charges? Ils ne font que payer ce qu'ils auraient dû toujours payer, si l'impôt avait été bien assis.

On prétend qu'avec l'impôt de quotité le législateur est porté quelquefois à élever le tarif. Répondons qu'en matière de répartition il n'est pas défendu de demander au pays une somme plus forte que celle précédemment répartie; rien n'est plus facile, en effet, que d'imposer des centimes additionnels et ces suppléments, ajoutés au contingent, présentent ce danger particulier que le législateur ne peut savoir au juste l'importance de cette nou-

(1) M. P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des finances*, tome I, p. 309.

velle imposition pour tous les contribuables. Au surplus, l'impôt étant voté par les représentants du peuple, on n'a pas à craindre que ces représentants demandent à la nation plus que le strict nécessaire.

On objecte encore contre l'impôt de quotité que, si on employait cette forme d'impôt, l'établissement pourrait en être plus difficile, parce que l'ingérence des agents du fisc exciterait plus de défiance que celle des conseils locaux. Mais cette objection nous paraît, en réalité, bien peu sérieuse : pourquoi éprouver une telle crainte quand la contribution des patentes, et les taxes assimilées aux contributions directes, qui sont des impôts de quotité, sont assises sans difficulté ?

Quant aux fraudes que l'on pourrait avoir à redouter de la part des contribuables, une bonne administration parviendra à les rendre rares et peu graves. Nous sommes d'avis que l'on charge les conseils municipaux d'apprécier annuellement la valeur vénale des immeubles, de concert avec des représentants du Gouvernement, et qu'on attribue à chaque commune le quart de l'impôt (1). Les conseils municipaux étant ainsi intéressés à l'assiette de l'impôt ne manqueraient pas d'apporter tous leurs soins à l'évaluation de la fortune foncière. Les contribuables ne se plaindraient nullement de la dépense occasionnée par cette opération, qui ne serait pas d'une longue durée, car les changements de valeur ne sont pas fréquents et se produisent rarement sur toute l'étendue du territoire communal.

(1) Le montant des centimes communaux atteint, en moyenne, le quart du contingent de la commune.

PREMIÈRE PARTIE

DROIT ROMAIN

CHAPITRE PREMIER

DE L'IMPOT FONCIER A ROME DEPUIS LA CONSTITUTION DE SERVIUS TULLIUS JUSQU'A LA RÉFORME D'AUGUSTE

SECTION 1re. — Constitution de Servius Tullius

Les récits des historiens sur l'impôt à Rome, avant la constitution de Servius Tullius, ne contiennent rien de précis, de sorte que l'on en est réduit à de pures conjectures.

A ses débuts, le peuple romain n'avait aucune dépense fixe, de sorte qu'il n'y avait pas besoin de contribution régulièrement établie. Les corvées étaient le moyen d'exécution des travaux publics ; les citoyens convoqués pour la durée de la guerre devaient fournir eux-mêmes leur équipement et leur nourriture ; comme frais de justice, il n'y avait que le *sacramentum*, amende imposée au plaideur qui n'avait pas gagné son procès et destinée à l'acquisition des victimes nécessaires aux sacrifices du culte. On conçoit qu'en dehors de ces charges l'impôt demandé sous les premiers rois de Rome devait être bien peu considérable. Il semble, d'ailleurs, que, jusqu'en l'an 197 de Rome (555 ans av. J.-C.), chaque individu a été soumis, sans règle fixe ni proportion déterminée entre le pauvre et le riche, à un tribut par tête (*viritim*), c'est-à-dire, à un impôt de capitation.

Des changements ne pouvaient manquer de se produire, car, en acquérant une plus grande importance, Rome sentit la nécessité d'apporter des perfectionnements dans les moyens de vaincre

ses ennemis. Cependant, les prédécesseurs de Servius Tullius ne firent rien dans ce but.

Primitivement, trois tribus composaient le peuple romain : la tribu des *Ramnenses* (Latins), celle des *Tatienses* (Sabins) et celle des *Luceres* (Étrusques). En consultant les historiens, notamment Cicéron, Festus et Varron, on voit que ces dénominations s'appliquent à trois nationalités distinctes qui ont formé la population de Rome et qui, avant leur fusion, avaient pour chefs : les *Ramnenses*, Romulus, les *Tatienses*, Tatius, les *Luceres*, Lucomon. Les membres d'une même tribu, qui s'appelaient mutuellement *tribules*, avaient une origine commune, le culte et les sacrifices communs ; de plus, chaque tribu devait fournir 1.000 hommes pour chaque légion (1).

Cette division suivant les origines nationales ne s'est pas maintenue bien longtemps, car le mélange des races s'est opéré rapidement, l'unité de peuple s'est constituée. Rome s'est accrue de populations nouvelles de citoyens successivement ajoutées, qui étaient étrangères à ces premières origines. Servius Tullius créa, à côté, sur un terrain complètement neutre, de nouvelles tribus d'après les localités (*ex locis*).

L'organisation du peuple romain par tribus, d'après les origines (*ex generibus*), favorisait trop les patriciens ; chaque famille patricienne y formait un groupe entraînant et absorbant dans sa sphère les plébéiens qui étaient rattachés par les liens de la clientèle ou par ceux de l'affranchissement, tandis que la plèbe non organisée ne participait pas aux actes politiques.

Servius Tullius s'appuya sur l'aristocratie d'argent, cherchant ainsi à faire contrepoids à la suprématie de l'aristocratie de race. A l'ancien impôt qui frappait également chaque tête, le pauvre comme le riche, il substitua une taxe proportionnelle sur le capital possédé et déclaré par le chef de famille. Les Romains ne furent plus divisés, suivant leur naissance, en patriciens et plébéiens ; la fortune seule régla leur répartition dans les classes, leur place dans les légions et la contribution dont ils étaient passibles.

(1) Varron, *de Lingua latina*, liv. 5, ch. 89.

Servius Tullius opéra une nouvelle classification du peuple romain par tribus; mais, au lieu de tenir compte des origines, il ne considéra que les localités. La tribu *ex locis* de ce prince est une circonscription territoriale, administrative, qui comprend tous les habitants : patriciens, clients ou affranchis, plébéiens ayant leur domicile dans la région (*tribules*). L'administration de la tribu est confiée à des intendants ou receveurs (*tribuni ærarii, curatores tribuum*) chargés de tenir les registres de l'état civil et ceux de la propriété foncière, et — le cas échéant — de percevoir l'impôt de guerre (*tributum*) levé sur les propriétés des citoyens, ainsi que la capitation (*æs*) régulièrement exigée des non-citoyens (*ærarii*).

Les auteurs assurent que Servius se contenta d'abord d'établir pour l'espace du territoire compris entre les sept collines de Rome quatre tribus: les tribus *Sucusana* (*Suburana*), *Palatina, Esquilina, Collina.* On a étendu, dans la suite, la limite de ces tribus dites urbaines, en même temps que celle de l'enceinte de la ville de Rome; mais le nombre n'en a plus été augmenté.

La campagne de Rome a été également partagée en tribus appelées rustiques et désignées chacune par un nom spécial. Combien existait-il, pour l'époque de Servius Tullius, de tribus rustiques? Denys d'Halycarnasse en donne 26 (1). Nous croyons ce chiffre exagéré et nous nous rangeons à l'opinion de Tite-Live. Cet historien, dans ses *Annales*, s'exprime ainsi, liv. VI, § 5 : « *Tribus quatuor ex novis civibus additæ, Stellatina, Tromentina, Sabatina, Arniensis*; *æque viginti quinque tribuum numerum explevere* (an 367); » — liv. VII, § 15 : « *Eodem anno duæ tribus, Pomptina et Publilia, additæ* (an 395); » — liv. VIII, § 17 : « *Eodem anno census actus, novique cives censi, tribus propter eos additæ Mœcia et Scaptia*; *censores addiderunt Q. Publilius Philo, Sp. Postumius* (an 421); » — liv. IX, § 20 : « *Et duæ Romæ additæ tribus, Ufentina ac Falerina* (an 435); » — liv. X, § 9: « *Et lustrum eo anno conditum a P. Sempronio Sopho et P. Sulpicio*; » — sommaire du livre XIX (perdu) : « *Lustrum a censoribus conditum est : censa sunt civium capita ducenta quinquagen-*

(1) Denys d'Halycarnasse, *Antiquités romaines*, liv. 4, § 19.

ta unum millia, ducenta viginti duo... Duæ tribus adjectæ sunt, Velina et Quirina (an 512). » Ces nombreux détails, par leur précision, semblent en harmonie avec les événements de Rome. Les nouvelles tribus ont été certainement créées après les recensements qui constataient que les populations des villes voisines avaient obtenu droit de cité. A mesure que le territoire s'agrandit par la conquête, on forma de nouvelles circonscriptions (en maintenant toujours le nombre impair), jusqu'à ce que le nombre atteignît le chiffre définitif de 35. Le nombre de tribus rurales, au temps de Servius, n'est pas certain ; Tite-Live ne rapporte exactement que les additions successives qui ont été faites, à partir du chiffre total de 21 tribus.

Pendant le règne de Servius, les tribus urbaines contiennent la population de la ville sans distinction; mais bientôt, on songea à concentrer dans ces tribus toute la plèbe de Rome, qui n'aura que quatre voix dans les comices, et à réserver pour les citoyens,élevés par le rang ou la fortune, les tribus rurales, où ils disposeront ainsi de 31 voix.

Afin d'organiser sérieusement la défense du territoire en cas de guerre, il fallait connaître non seulement le nombre des hommes aptes à porter les armes, mais encore la fortune de chaque citoyen. Pour recueillir ces précieux renseignements, Servius institua le cens qui servit en même temps à l'établissement de l'impôt. La division des citoyens d'Athènes en quatre classes effectuée par Solon a dû être connue à Rome; les relations nombreuses qui existaient entre l'Italie et la Grèce, l'établissement de colonies grecques au midi de l'Italie, la formation des légions romaines d'après le système des *hoplites* grecs, tout fait supposer que la constitution de Servius Tullius a été calquée sur la législation grecque.

Un historien latin nous parle en ces termes de la réforme de ce roi qui a été, avec raison, appelé le second fondateur de Rome: « Ce fut après avoir heureusement terminé la guerre contre les Etrusques que Servius Tullius entreprit un grand ouvrage, le plus beau peut-être qui ait jamais honoré la mémoire d'un législateur ; car, si nous devons à Numa nos institutions religieuses, Servius a eu la gloire de créer nos institutions politiques

et de fixer une sage gradation des rangs et des fortunes. Dans cette vue, il établit le cens, opération si utile dans un empire qui devait être si étendu. Tandis qu'avant ce prince, soit dans la guerre, soit dans la paix, les charges frappaient également chaque tête, elles furent réglées dorénavant en proportion des fortunes. Il institua les classes, les centuries et fonda sur la base du cens cet ordre admirable qui n'a pas moins contribué à la paix intérieure de Rome qu'à sa gloire militaire (1). »

Section II. — Le Cens

Le cens (*census*) était une opération consistant en une constatation, par tribu, de l'âge et de la résidence des citoyens, du nombre de leurs enfants et de leurs esclaves, de la désignation et de l'estimation des biens.

Les registres (*tabulæ censuales*), sur lesquels étaient consignés ces divers renseignements, contenaient un chapitre (*caput*) pour chaque chef de famille.

Ces tables, dont un double était déposé dans les archives du roi, indiquaient la contenance des terres, la nature des cultures, la qualité et le produit du fonds, les abornements, le nom de l'exploitant et celui du propriétaire ; elles étaient tenues par les *curatores* dans les tribus urbaines et par les *magistri pagorum* dans les tribus rurales (2). Les citoyens seuls étaient inscrits sur le cens. Nous pensons que les fils de famille, qui ne pouvaient, à cette époque, avoir rien en propre, étaient rangés de droit sous le chapitre de leur père et contribuaient à l'impôt comme compris dans celui du père. Nous croyons aussi que de l'avoir des citoyens on ne défalquait pas leurs dettes. Suivant Niebuhr (3), les citoyens qui, pour cause de dettes, émigrèrent de Rome, servaient dans l'armée. N'ayant, en réalité, aucune fortune, ils n'auraient pas dû faire partie de l'une des cinq classes de la

(1) Tite-Live, *Annales*, liv. I, ch. XLII.
(2) Cicéron, *pro Flacco*, XXXII.
(3) Niebuhr, *Römische geschichte*, traduction française par P.-A. de Golbery, t. III, pp. 381 et suiv.

constitution de Servius, et, par suite, servir dans l'armée si l'on eût déduit les dettes de l'ensemble de la fortune. Mais, en admettant, comme nous, que les dettes n'avaient aucune influence sur la fortune déclarée au cens, que le *nexus*, c'est-à-dire le débiteur qui avait engagé sa personne et ses biens, ne perdait pas sa situation politique, on se rend bien compte du fait raconté par Niebuhr. Notre opinion est fortifiée par cette considération qu'en 403, autrement dit, après les troubles occasionnés par ces dettes, on fit un nouveau recensement, parce que la liquidation de ces dettes avait causé dans la propriété de nombreuses mutations. Si les dettes étaient venues, auparavant, en déduction sur l'avoir du citoyen, ce nouveau cens n'eût pas été nécessaire. Les femmes, les hommes au-dessous de 16 ans accomplis n'ayant pas encore quitté la prétexte pour la robe virile ne figuraient sur le cens que pour le dénombrement; les esclaves n'y étaient indiqués que pour leur quotité, parmi les choses mobilières de leurs maîtres, et, par suite, le mode de les affranchir consista simplement à les faire inscrire sur ces registres (1).

Le cens avait lieu tous les cinq ans, d'après la plupart des historiens. Nous ne sommes pas de l'avis de Soltau, qui pense que l'on prit pour période lustrale la *pentaétéride* grecque, soit 4 ans révolus, et qu'on étendit ensuite ce laps de temps à cinq ans (2). Il ne cite aucun document à l'appui de son opinion. Il est reconnu que, pendant longtemps, le recensement se fit à intervalles irréguliers; une fois même, on resta dix-sept ans sans le renouveler. Tant de conditions étaient requises pour le succès de l'opération que le moindre incident pouvait déplacer le *lustrum*.

Chaque citoyen était tenu, sous la foi du serment, de faire une déclaration exacte. Ceux qui refusaient de se soumettre à ces exigences étaient battus de verges et vendus comme esclaves. Les biens omis étaient confisqués (3).

A l'occasion du recensement, une fête expiatoire était célébrée au Champs-de-Mars. Le censeur, suivi des pontifes, des vestales, et des magistrats, adressait des vœux aux dieux pour la pros-

(1) Ortolan, *Législation romaine*, t. I, pp. 57 et 58.
(2) Soltau, *Ueber den Ursprung des census und censur in Röm.*, pp. 146 à 170.
(3) Denys d'Halycarnasse, *Antiquités romaines*, liv. IV, § 16.

périté de l'État et purifiait le peuple par plusieurs sacrifices, — dans lesquels on immolait une truie, une brebis et un taureau, — et par l'aspersion de l'eau de la mer avec des branches d'olivier, de laurier et de verveine (*populum lustrare*). Ces sacrifices s'appelaient du nom des trois victimes, *suovetaurilia* (*sus*, *ovis*, *taurus*). Cette cérémonie fut instituée par Servius Tullius et avait lieu, en principe, tous les cinq ans. De là le nom de lustre donné par extension à un espace de cinq ans.

Section III. — Division du peuple en classes

Examinons dans la constitution de Servius Tullius ce qui a trait à l'impôt.

Ce roi, à l'aide des données du cens, forma plusieurs classes de citoyens et partagea chaque classe en un nombre différent de centuries. Comme nous nous occupons seulement du côté fiscal de la constitution, nous ne parlerons pas des centuries, qui n'ont d'intérêt qu'au point de vue politique et militaire.

En ce qui concerne l'impôt, la division des classes est basée uniquement sur la fortune. Cicéron (1) et Tite-Live (2) nous apprennent que ces classes étaient au nombre de cinq ; car on laissait de côté tous ceux dont la fortune n'atteignait pas le chiffre minimum fixé. Denys d'Halycarnasse (3), au contraire, compte six classes, parce qu'il range dans la 6e les citoyens exempts de l'impôt.

Nous ne connaissons pas exactement la proportion qui existait entre chaque classe. Les historiens qui, à notre avis, se rapprochent le plus de la vérité sont Denys d'Halycarnasse et Tite-Live.

D'après ce dernier, l'échelle des fortunes était la suivante :

1re	classe,	fortunes	de	100.000	as
2e	—	—	—	75.000	—
3e	—	—	—	50.000	—
4e	—	—	—	25.000	—
5e	—	—	—	11.000	—

(1) Cicéron, *de Legibus*, liv. III.
(2) Tite-Live, *Annales*, liv. I, § 43.
(3) Denys d'Halycarnasse, *Antiquités romaines*, liv. IV, § 16.

Au-dessous de l'avoir marqué pour la 5e classe, le reste de la population était dispensé de l'impôt.

Denys d'Halycarnasse donne les mêmes chiffres, excepté pour la dernière classe, qu'il porte à 12.500 as. Nous croyons qu'il est dans le vrai; car on va toujours en diminuant de 25.000 as jusqu'à la 4e classe, dont le cens est de 25.000 as, et il est logique de penser que Servius n'a pas voulu rompre l'harmonie de sa classification et qu'il a dû fixer pour la 5e classe 12.500 as plutôt que 11.000.

Les citoyens rangés dans l'une ou l'autre des cinq classes étaient nommés *assidui* (*assem dare* ou *duere*); c'étaient les contribuables ordinaires. Ils étaient taxés proportionnellement à leur fortune. D'après les auteurs, il y avait, sous Servius Tullius, de 80 à 85 mille citoyens *assidui*.

Une autre catégorie de citoyens (*ærarii*) était soumise à une capitation (*æs*) fixée arbitrairement par les censeurs. On appelait à Rome *ærarius* tout citoyen non inscrit dans les tribus. Il existait deux espèces d'*ærarii*, ceux qui n'avaient jamais été inscrits dans les tribus et ceux qui en avaient été éliminés comme déchus de leurs droits civiques. — La première espèce embrassait les habitants des villes annexées, autrement dit les *cives sine suffragio*, car ces habitants n'étaient pas assimilés aux citoyens romains; la seconde, les Romains frappés d'infamie ou d'ignominie.

Les droits des *ærarii* se réduisaient à deux, le *commercium*, ou droit de propriété quiritaire, et le *connubium*, ou droit de contracter mariage dans la cité. Or, on sait que ces aptitudes ont été parfois conférées, ensemble ou séparément, soit à des individus par faveur spéciale, soit à des peuples ou cités par traités d'alliance. Exclus des tribus, et, à plus forte raison, des centuries, les citoyens sans suffrage étaient soumis aux charges publiques (*munia*); ils étaient, dans la force du terme, des *municipes*. Ils pouvaient être incorporés à l'armée en temps de guerre; les charges dont ils étaient grevés, en temps de paix, pesaient toutes sur leur bourse et se résumaient dans l'obligation d'acquitter les taxes spéciales à eux imposées par les censeurs. Enfin, ils n'étaient pas, comme les Romains proprement dits, protégés contre les abus de pouvoir, par l'appel au peuple.

L'origine de cette catégorie de citoyens est due à la conquête du sol italien. A mesure que s'étendait leur domination en Italie, les Romains réglaient les rapports de la cité avec les villes conquises ou soumises. Les unes gardaient, sous le nom de villes alliées, leur nationalité propre, les autres, dépouillées de leur autonomie politique et parfois administrative, étaient rattachées à la cité romaine sous le nom de *municeps* ou *præfectura*. Rome se créait comme une plèbe nouvelle, éparse sur son domaine et placée dans des conditions tout autres que celles qui avaient rendu l'ancienne plèbe si dangereuse pour les citoyens de plein droit. On prétend que le premier municipe annexé de cette façon fut Céré (353 de Rome). Ce qui est sûr, c'est que la condition des habitants de Céré devint le type de la *civitas sine suffragio*, et qu'être inscrit sur les tables des *Cærites* signifiait être réduit à la condition des *ærarii*. Ainsi, *municeps*, *civis sine suffragio*, *ærarius*, ont été longtemps des termes synonymes.

Lorsque les *municipes* eurent reçu le droit de cité complet, le terme de *municeps* changea d'acception ; la « cité sans suffrage » n'exista plus comme condition normale ; on se servit alors uniquement du mot *ærarii* pour désigner les citoyens réduits par la dégradation civique à l'état de dépendance où avaient été longtemps tenus les habitants des municipes.

Le droit public reconnaissait deux motifs de dégradation: le déshonneur (*infamia*) et la flétrissure censoriale (*nota censoria*, *ignominia*). L' « *infamia* » attachée à l'exercice de professions inavouables, infligée comme un châtiment aux violateurs des coutumes domestiques, comme supplément de peine à ceux qui avaient été condamnés pour crimes ou manœuvres dolosives, entraînait une déchéance complète et irrémédiable. L' « *ignominia* » ne durait que d'une censure à l'autre, et celui qui en était marqué, tout en cessant d'être électeur, restait éligible, les censeurs n'ayant point le droit de restreindre de cette façon la liberté du suffrage populaire.

Ceux dont les ressources étaient inférieures au dernier chiffre marqué et qui, par suite, étaient affranchis de l'impôt, formaient une partie importante de la population. On comprend, dès lors, avec quel enthousiasme la révolution de Servius fut accueillie

par cette multitude qui célébra, longtemps après la mort de ce roi, tous les jours de *nones*, parce que, d'après la tradition, il était né un jour de *nones*. A ce sujet, Macrobe raconte que les pontifes, dans la crainte d'un rassemblement trop considérable, firent, en arrangeant le calendrier, une intercalation arbitraire, pour que les *nones* ne coïncidassent pas avec les jours de marché (1). Tous ces citoyens non rangés dans les classes des *assidui* ou des *ærarii* reçurent le nom de *proletarii*. Ils ne devaient à la cité que le service militaire (2).

Section IV. — Nature des biens compris au cens

Les opérations du cens étaient exécutées sous la direction et la présidence du roi, à qui il appartenait d'arrêter les résultats obtenus.

Les auteurs ne sont pas d'accord au sujet de la nature des biens qui devaient être déclarés par le chef de famille au moment de la confection du cens. Serrigny, dans son *Droit public des Romains*, et Fresquet, dans une étude publiée dans la *Revue de la législation*, soutiennent que la déclaration comprenait seulement les *res mancipi*. Nous partageons cette opinion pour les raisons que nous allons développer.

Sous Servius, on distingue deux espèces de biens: la *res mancipi* et la *res nec mancipi*. Ulpien nous a laissé l'énumération des *res mancipi* qui sont : 1° les héritages, fonds de terre ou maisons situés sur le sol romain ; 2° les servitudes relatives aux fonds de terre romains ou « rurales », c'est-à-dire, le droit de passage pour les voitures (*via*), les piétons (*iter*), les bestiaux (*actus*) et le droit d'écoulement pour l'eau (*aquæ ductus*) ; 3° les esclaves et les animaux domestiques (*pecunia*), bêtes de somme ou de trait (*quæ dorso collove domantur*). Tous les autres biens sont dits *res nec mancipi* (volailles, moutons, chèvres, porcs, outillage agricole, récoltes, créances, sommes d'argent, etc.) (3).

(1) Macrobe, *Saturnales*, liv. I, ch. 13

(2) Il convient de remarquer que les *proletarii* n'étaient appelés que si une levée en masse (*tumultus*) était nécessaire, et ils étaient alors armés aux frais de l'État.

(3) Ulpien, *Règles*, 19, § 1.

On n'était propriétaire d'une manière certaine et officielle que des *res mancipi*, pour lesquels il existait cinq modes d'acquisition : 1° la *mancipatio* (1) ou aliénation solennelle qui s'accomplissait en suivant la forme symbolique d'une vente antique avec la pièce d'airain et la balance (*per æs et libram*), avec le porte-balance (*libripens*), les cinq témoins appelés *classici testes* et représentant les cinq classes du peuple romain, les gestes et les paroles consacrées: «*Hanc ego rem ex jure Quiritium meam esse aio, eaque mihi empta est hoc ære æneaque libra;*» 2° la *cessio in jure* ou procès fictif dans lequel le propriétaire renonçait expressément ou tacitement en faveur de l'acquéreur qui revendiquait le droit de propriété devant le préteur ; 3° l'*adjudicatio*, qui est l'attribution faite par le juge à la suite d'un procès réel ; 4° l'*usucapio* ou prescription reposant sur une possession publique et d'une certaine durée (un an pour les meubles, deux ans pour les immeubles) ; 5° le testament *calatis comitiis*, qui avait lieu dans les comices et au moyen duquel le peuple connaissait l'héritier du testateur.

Les caractères de la *res mancipi* dérivent tous de la mancipation et pour qu'une chose soit *res mancipi*, il faut : 1° qu'elle participe au droit civil ; 2° qu'elle puisse être prise avec la main (*manu capere*) ; il y a lieu d'excepter les servitudes rurales parce que, pour l'esprit, elles font corps avec le champ ; de plus, l'ensemble du patrimoine (*familia*) est considéré comme *res mancipi* par pure fiction ; 3° qu'elle ait une existence propre qui permette aux cinq témoins présents à l'acte juridique d'attester partout l'identité de cette chose (les animaux sauvages de leur nature qui n'ont pas une identité certaine et une utilité assez grande sont *res nec mancipi*).

Connaissant ces caractères, il nous est facile de prouver que les citoyens, à l'époque de Servius, contribuaient aux charges de l'État dans la mesure de leurs *res mancipi*, le seul capital que l'on pût évaluer et taxer. Nous avons vu que chaque citoyen était astreint à déclarer sa fortune, sous la foi du serment. Si cette déclaration avait été acceptée telle quelle, c'est-à-dire, sans aucune condition, il n'eût pas été difficile à un homme riche de faire

(1) La mancipation n'opérait pas, par elle-même, la tradition, c'est-à-dire la translation de la propriété.

passer un citoyen d'une classe inférieure à une classe supérieure en se reconnaissant faussement son débiteur d'une somme suffisante pour atteindre cette catégorie. C'est ce qui serait certainement arrivé, car, malgré le profond respect des Romains pour le serment, ils avaient le plus grand désir de s'élever dans l'ordre politique. La confiscation, les verges, la vente à l'encan comme esclave, qui étaient les peines que l'on pouvait appliquer à tout citoyen ayant fait une fausse déclaration, auraient été insuffisantes pour empêcher la fraude. Il fallait donc un contrôle qui, en dehors de la vérification des registres des citoyens, assurât la sincérité de la déclaration, et ce contrôle se trouvait réalisé par l'exclusion du cens des *res nec mancipi*. En effet, les fraudes sont, pour ainsi dire, impossibles dans la déclaration des *res mancipi*, dont l'acquisition a lieu d'une manière publique et solennelle.

Observons, d'un autre côté, que la femme pubère *sui juris* était, dans l'ancien droit romain, sous la tutelle de ses agnats pendant toute sa vie, et que, si elle avait le droit d'aliéner ses *res nec mancipi*, il lui était interdit d'aliéner ses *res mancipi sine auctoritate tutoris*. Cette différence s'explique fort bien dans notre théorie La femme, en aliénant seule ses *res nec mancipi*, n'amoindrissait pas l'influence politique de la famille, car elles ne conféraient aucun privilège politique. Au contraire, si l'on eût accordé à la femme le droit d'aliéner, sans l'*auctoritas* de son tuteur, ses *res mancipi*, qui devaient être comprises dans la déclaration, elle aurait pu porter préjudice à la famille en la faisant passer dans une classe moins élevée.

Le système que nous adoptons s'appuie sur un passage du discours que Cicéron a prononcé en faveur de Flaccus : « Je le demande, ces héritages sont-ils *censui censendo*, sont-ils *mancipi* ou *nec mancipi*? Peuvent-ils être déclarés au censeur ? Dans quelle tribu les as-tu fait inscrire ? » Festus, au mot *census*, appelle *agri censui censendo* les terres qui peuvent être achetées ou vendues selon le droit civil. D'où l'on voit bien la corrélation existant entre le *census* romain et les *res mancipi*. Il n'est pas inutile de remarquer que chez les nations où la capacité politique a été basée sur la fortune, on n'a compté que la fortune facile à constater. Ainsi en France, le vote électoral, établi par

les chartes de 1814 et de 1830, dépendait d'une certaine quotité d'impôts, mais le cens ne comprenait pas toutes les contributions; il était composé uniquement des quatre contributions directes dont la somme pouvait être obtenue sans difficulté.

Écoutons maintenant Niebuhr, qui ne limite pas la déclaration aux *res mancipi :* « Les Romains ne pouvaient faire la déclaration, comme de propriétés, de biens qu'ils possédaient dans le domaine, de biens dont ils jouissaient, qu'ils concédaient, et pour lesquels ils héritaient de cette possession et de ce droit d'investiture, toujours sous la réserve du souverain de retirer à lui ses terres et d'en disposer autrement. Ce n'étaient que des possessions précaires. Les raffinements au moyen desquels les peuples modernes calculent, comme propriété, une portion de la valeur de la jouissance, étaient inconnus de l'antiquité (1). » Niebuhr admet qu'en dehors des possessions précaires tous les biens, même les *res nec mancipi*, étaient compris dans le cens ; à ce sujet, il reproduit un texte de Florus dans lequel on voit que Fabius et Ruffinus déclarèrent au censeur de l'argent façonné, qui est en dehors de la liste des *res mancipi* donnée par Ulpien. On peut expliquer le texte de Florus par les changements qui furent introduits après Servius, dans la constitution romaine. En effet, il est question de censeurs dans le texte, et les censeurs n'ont été institués qu'en 311 de Rome; d'un autre côté, le cens qui, sous ce roi, servait pour déterminer la capacité politique, le contingent de l'armée et la fortune individuelle, fut utilisé, vers la fin de la République, uniquement pour l'assiette de l'impôt. A cette époque, l'impôt, d'unique, devint multiple et on dut comprendre dans le cens des sommes d'argent et autres valeurs. Par suite, à ce point de vue, la distinction des *res mancipi* n'offrit plus d'intérêt.

Ceux qui combattent notre opinion nous disent que la protection spéciale accordée aux *res mancipi* possédées par une femme provient de ce qu'à l'origine elles étaient considérées comme indispensables à l'existence et par conséquent comme plus importantes, ce qui expliquerait les formes solennelles de transmission

(1) Niebuhr, *Römische geschichte,* traduction française par P.-A. de Golbéry, t. III, pp. 381 et suiv.

de cette nature de biens et l'*auctoritas* à demander par la femme voulant aliéner ses *res mancipi ;* ils comparent cette règle à la maxime de notre ancien droit : *vilis mobilium possessio.* Cette comparaison ne constitue pas un argument sérieux, car rien ne montre que Servius n'a pas jugé les *res nec mancipi* dignes d'être protégées.

Nos adversaires citent un fragment de Tite-Live, duquel il résulte que les créances, qui sont des *res nec mancipi,* figuraient sur les registres du cens (1). Nous répondrons que le texte dont il s'agit mentionne une plainte présentée par les tribuns en l'an 375 de Rome et qu'à cette époque la création de la censure et d'autres magistratures avait apporté des modifications dans l'organisation des finances du peuple romain. Enfin, ils tirent argument de ce fait que Denys d'Halycarnasse, en décrivant le cens, ne précise pas les biens que les citoyens étaient tenus de déclarer. Suivant nous, ce n'est qu'un raisonnement spécieux, car on ne peut affirmer si l'omission de ce détail par Denys a été volontaire ou involontaire.

Concluons donc que la déclaration au cens avait trait seulement aux biens dont on avait la propriété quiritaire.

Nous avons montré plus haut que, dans l'établissement des cinq classes de Servius, on ne défalquait pas les dettes des contribuables. Par suite, le tribut (*tributum ex censu*) prélevé par ce roi était basé sur la fortune, c'est-à-dire sur la valeur vénale des biens, et non sur le revenu des citoyens. Cet impôt n'était pas, à proprement parler, un impôt foncier, puisqu'il portait non seulement sur le fonds, mais aussi sur des choses mobilières.

Quel était le taux de l'impôt ? Aucun document ne nous le révèle. Nous pensons, avec Niebuhr, que l'on payait un as pour mille ; car, dans la classification de Servius, il n'est question que d'as.

Cherchons à déterminer la valeur de l'as sous le règne de ce prince. L'as monétaire (2) (*as, assipondium, libella*) fut d'abord

(1) Tite-Live, *Annales,* liv. VI, ch. 27.

(2) Les Romains employaient le mot *as* de diverses manières : 1° pour désigner une unité quelconque considérée comme divisible ; 2° pour désigner l'unité de poids ou la livre ; 3° pour désigner l'unité monétaire.

une simple masse de cuivre n'ayant aucune empreinte et pesant une livre ou 12 onces. Servius Tullius lui donna une forme à peu près circulaire et y fit placer pour type une tête de brebis (*pecus*), d'où le cuivre monnayé (*æs signatum*) prit le nom de *pecunia*. Toutefois, rien ne fut changé au poids primitif, 327 grammes 187, environ, suivant Letronne (1). Or, une monnaie si lourde ne dut pas tarder à devenir incommode; on fut donc réduit à diminuer le poids de l'as sans en changer la valeur. Le besoin de rendre la monnaie comparable à celles qui circulaient déjà en Italie fit abaisser le poids de la livre-monnaie à 11 et même 10 onces. L'as de 10 onces (*as librarius, libralis, æs grave*) n'avait pas de multiples monnayés ; il se divisait en fractions duodécimales dont 5 (*semis, triens, quadrans, sextans, uncia*) étaient représentées par des pièces réelles de cuivre. Il tomba à 4 onces ou tiers de livre (*as trientalis*), en 269 av. J.-C., et à 2 onces ou sixième de livre (*as sextantarius*), vers 241. La loi *Flaminia*, vers 217, fixa le poids de l'as à 1 once (*as uncialis*). Ce poids fut réduit à une demi-once (*as semuncialis*), en 89 par la loi *Papiria* (2).

Letronne prétend que l'as correspondait à 8 centimes, environ, jusqu'en l'an 217 av. J.-C., et à 5 centimes et demi, à partir de ce temps jusqu'en 34.

Dès lors, nous arrivons à conclure que la fortune minima taxée par Servius s'élevait à 900 francs de notre monnaie, si on admet la classification donnée par Tite-Live, et à 1.000, si on suit, avec nous, celle de Denys d'Halycarnasse.

L'impôt n'était pas permanent et régulier en ce sens que son existence et sa quotité étaient subordonnées, comme avant Servius, aux événements de la guerre.

Section V. — Création des Censeurs

L'institution du cens fut maintenue par les gouvernements suivants. Sous la République, le dénombrement de la population, la rédaction des livres censiers, la répartition des citoyens dans les classes eurent lieu sous la présidence et la direction des

(1) Letronne, *Considérations générales sur l'évaluation des monnaies grecques et romaines*, liv. II.

(2) Pline l'Ancien, *Histoire naturelle*, XXXIII, ch. 43.

consuls jusqu'au moment où fut créée une nouvelle dignité, la *censure*, qui fut une des plus hautes magistratures de la République. Elle a été établie en 311 de Rome pour décharger les consuls du soin de recenser les citoyens, opération longue et minutieuse pour laquelle ils n'avaient pas le loisir : « *Cum consules non sufficerent, hinc quoque officio censores constituti sunt ;* » ainsi parle le jurisconsulte Pomponius.

Les censeurs (*censores*), qui étaient au nombre de deux, étaient nommés à l'élection par les comices des centuries et pris parmi les sénateurs. Au début, le censeur fut nommé pour cinq ans, c'est-à-dire, pour un lustre. La durée de ses fonctions fut bornée à 18 mois, en 321, par la loi *Æmilia*, et Rome n'avait pas de censeurs pendant le reste du lustre. D'ailleurs, cette dignité ne pouvait être confiée qu'une fois au même sénateur.

L'abdication ou le décès de l'un des censeurs entraînait l'abdication de l'autre pour deux raisons : la première, c'est que le cas passait pour un mauvais présage ; la seconde, c'est que le censeur restant n'avait pas le droit de réunir les comices pour faire élire son collègue. On recommençait l'élection des deux. Le principe de la collégialité était poussé ici jusqu'à la solidarité complète.

Le censeur avait des pouvoirs très étendus. Il devait tout connaître, tout savoir, et pour contrôler les déclarations des citoyens, il avait le droit de leur faire exhiber leurs titres, leurs registres, leurs actes privés (1). « *Censor, ad quojus censionem, id est arbitrium, censeretur populus,* » a dit Varron (2). C'est lui qui surveille la rentrée de l'impôt, a la garde du trésor et des registres du recensement, tranche toutes les contestations relatives à l'état civil des citoyens. Indépendamment de ces attributions, les censeurs eurent bientôt le droit d'appliquer des notes infamantes au libertin, au parjure, à l'ami du luxe, au cultivateur négligent, au vigneron paresseux, au chevalier coupable d'incurie (3).

Les notes du censeur avaient parfois des conséquences graves pour ceux qu'elles flétrissaient. Le chevalier pouvait être privé

(1) Cicéron, *de Legibus*, liv. III.
(2) Varron, *de Lingua latina*, liv. V, § 81.
(3) Aulu-Gelle, *Nuits attiques*, liv. IV, § 12.

de son cheval, le sénateur exclu du Sénat, le citoyen rayé du registre du cens. Par suite de cette radiation, le citoyen perdait son droit de suffrage et était inscrit sur des tables appelées les tables des Cérites (*tabulæ Cærites* ou *Cæritum tabulæ*) du nom du municipe de Céré dont les habitants, bien que n'ayant pas le droit de suffrage, jouissaient du droit de cité romaine : « *Primos autem municipes sine suffragii jure cærites esse factos accepimus... hinc tabulæ cærites appellatæ, versa vice, in quas censores referri jubebant quos nostræ causæ suffragiis privabant* (2). » De plus, il était considéré comme *ærarius*, et soumis, en cette qualité, non plus à un impôt proportionnel à la fortune, mais bien à une capitation arbitraire : « *Hi prorsus cives sic notabant, ut qui senator esset, ejiceretur senatu : qui equus romanus equum publicum perderet ; qui plebeius, in tabulas Cæritum referretur et ærarius fieret, ac per hoc non in albo esset centuriæ suæ, sed ad hoc esset civis tantum, ut pro capite suo tributi nomine æra penderet* (2). »

L'intervention de son collègue pouvait seule détruire ou diminuer l'effet des actes du censeur dont le pouvoir discrétionnaire était redoutable, puisque les notes des censeurs, quand il n'y avait pas de désaccord entre eux, n'étaient pas contrôlées pendant le reste de la censure (3). Cependant, la note ou flétrissure censoriale n'avait d'effet que jusqu'à la censure suivante.

Les censeurs commençaient par édicter la *formula censuendi*, indiquant de quelle façon ils entendaient estimer et taxer la propriété. Ensuite, avait lieu, au Champ-de-Mars, une réunion solennelle des tribus présidée, avec auspices, par l'un d'eux. Là, les censeurs, ayant devant eux les registres des tribus, assistés des *curatores tribuum*, d'experts assermentés (*juratores*) et de scribes, appelaient les tribus successivement, dans l'ordre traditionnel, et recevaient, sous la foi du serment, les déclarations verbales de chaque citoyen concernant son état civil, la valeur de ses propriétés, le nombre de ses enfants, de ses esclaves, etc. (4).

(1) Aulu-Gelle, *Nuits attiques*, liv. XVI, § 13.

(2) Asconius, *Divinatio in Cæcilium*, ch. 3.

(3) Des magistrats ayant des fonctions analogues à celles des censeurs romains étaient établis à Sparte et Athènes, et c'est à leur active surveillance que les mœurs durent d'y rester si longtemps exemptes de déréglement et de mollesse.

(4) La déclarant pouvait, à ce moment, affranchir un esclave, sans autre for-

Les absents pouvaient se faire représenter par des mandataires. Les censeurs avaient le droit d'envoyer des commissaires aux armées pour opérer sur place le rencensement des citoyens enrôlés.

Toutes les déclarations une fois enregistrées, les censeurs procédaient à loisir à la revision des listes, listes des citoyens majeurs, électeurs et contribuables, listes des *orbi et viduæ* dont les propriétés étaient frappées d'une taxe spéciale (*æs hordearium*), enfin listes des étrangers domiciliés ou citoyens sans droit de suffrage (*ærarii*). Ceux-ci n'étaient inscrits dans aucune tribu, mais figuraient sur un registre à part (*tabulæ Cæritum*). Sur ces données statistiques, les censeurs répartissaient, sans difficulté, tous les citoyens adultes entre les classes.

Les censeurs avaient le droit de mettre en adjudication, au plus offrant (*maximis pretiis*), la ferme des impôts. Les baux passés avec les fermiers (*publicani*) étaient valables pour cinq ans, sauf immixtion du Sénat, qui était l'autorité suprême en matière de finances.

Enfin, les censeurs exerçaient, en vertu de leur autorité administrative, une juridiction qui leur permettait de trancher les différends entre les publicains et les contribuables. Seulement, il est bon de faire observer que les attributions financières des censeurs ne leur constituaient pas, comme celles qui concernaient le recensement, une compétence exclusive et incommunicable, et qu'ils pouvaient être suppléés par les consuls, préteurs, édiles, questeurs ou par des commissions extraordinaires, au gré du Sénat.

Section VI. — Régime des Provinces

Le *tributum ex censu* fut perçu jusqu'au moment où Rome put subvenir à tous ses besoins avec les redevances décrétées par le Sénat et prélevées sur les contrées soumises. A partir de la conquête de la Macédoine (585 de Rome), si nous nous en rapportons à Plutarque (1), l'impôt assis sur le cens fut suspendu jusqu'au consulat d'Hirtius et Pansa (711). Si Rome n'eut plus à

malité en le faisant porter sur la liste des citoyens (*manumissio ex censu*).

(1) Plutarque, *Paul-Emile*.

supporter d'impôts, il n'en fut pas de même des pays qui furent successivement placés sous sa domination.

Le Sénat romain usa peu souvent du droit de guerre qui donnait au vainqueur tous les biens et même la vie du vaincu. Presque toujours, il fit trois parts des terres conquises. Les terres comprises dans la première part étaient vendues au profit du trésor public (*agri quæstorii*) ou restaient dans le domaine public (*arcifinæ*) ; on distribuait aux soldats vétérans les terres formant la deuxième part (*agri assignati*) ; les vaincus gardaient la troisième portion, sous la condition de payer un tribut (*tributum*) dont la nature et le mode d'assiette, excessivement variables, étaient déterminés dans une formule (*formula provinciæ*) élaborée par le général vainqueur assisté de 10 commissaires spéciaux du Sénat. Il y avait là un véritable impôt foncier permanent fondé sur ce que le sol de la nation vaincue appartenait au peuple romain.

Quelquefois, on maintenait les impositions qui existaient dans la province (1), mais ordinairement de nouvelles redevances étaient exigées. Les règles les plus diverses présidaient à l'établissement de ces taxes, car Rome ne traita pas de la même manière tous les peuples qui rendaient les armes. Dans la plupart des provinces, la contribution foncière consistait en une quote-part des produits du sol ; c'était donc une taxe établie sur le revenu brut de l'année.

En Sicile, les cultivateurs étaient tenus de déclarer le nombre des jugères (2) qu'ils ensemençaient et de payer le dixième (*decuma*) de leurs récoltes. De même, en Sardaigne, les propriétaires envoyaient à Rome le dixième de leurs produits.

L'Espagne jouissait d'un meilleur traitement ; elle donnait le dixième de ses produits les moins précieux et le vingtième seulement (demi-dîme) de ses grains.

(1) La capitation était perçue notamment dans les pays ayant appartenu à la Perse, y compris le royaume d'Egypte, et en Afrique (Tertulien, *Apologeticus*, 13). Un exemple de l'habileté avec laquelle les Romains utilisaient les usages établis nous est fourni par Vespasien qui fit verser à la caisse du temple du Capitole le *didrachme* que tout juif avait payé jusque-là au temple de Jérusalem. (Josèphe, *Histoire de la guerre des Juifs*, VII.)

(2) Le jugère valait environ 25 ares 28 centiares, d'après M. Dureau de la Malle.

Dans certaines provinces, on fournissait le cinquième des fruits, dans d'autres, le septième. Enfin, dans quelques pays (par exemple, en Asie), le taux de l'impôt en nature était fixé, à des époques déterminées, par une espèce de bail (*censoria locatio*).

La signification que nous venons de donner aux mots *censoria locatio* n'est pas admise par tout le monde. Suivant M. Dureau de la Malle, la *censoria locatio* serait l'adjudication des impôts à percevoir dans les provinces où existait la prestation en nature. Écoutons Cicéron : « *Inter Siciliam cæterasque provincias, in agrorum vectigalium ratione hoc interest quod cæteris, aut impositum vectigal est certum, quod stipendiarium dicitur, ut Hispanis et plerisque Pœnorum... aut censoria locatio constituta est, ut Asiæ, lege Sempronia. Siciliæ civitates sic in amicitiam fidemque recepimus ut eodem jure essent quo fuissent.* » Il nous semble qu'il est question dans ce texte du mode d'assiette et non du mode de perception de la taxe. Remarquons, en outre, que Rome avait intérêt à ce que le taux de l'impôt fût arrêté à l'avance pour plusieurs années.

La redevance, quand elle était fournie en nature, se nommait *vectigal*, et les provinces, qui la payaient, s'appelaient *provinciæ vectigales*.

Il arrivait, parfois, qu'au lieu de dîmes on demandait à la province une taxe en argent (*stipendium*), qui était réglée d'après l'estimation du sol. On avait appelé *stipendiariæ provinciæ* les provinces assujetties à cette prestation. Plusieurs contrées avaient le droit, d'après les traités, de répartir elles-mêmes le *stipendium* entre les contribuables.

Nous voyons dans les textes l'impôt désigné sous les noms de *tributum*, *vectigal*, *stipendium*. Le sens de ces trois termes est rarement précisé par les auteurs, qui en voient plutôt les affinités que les différences. Cicéron distingue entre les *agri vectigales* qui payent une dîme en nature et les *agri stipendiarii* qui payent une redevance en argent. Le mot *tributum* garde encore chez Cicéron son sens propre, celui d'impôt extraordinaire perçu dans les tribus romaines. Mais la relation de cause à effet qui existe entre le *stipendium* et le *tributum* fait que, pour Tacite (*Hist.*, IV, 74),

le *stipendium* provincial s'appelle aussi *tributum*. D'autre part, tout impôt foncier est, ou peut-être a commencé par être un *vectigal*, et ce mot, dans la langue courante, a tellement pris le sens de redevance, contribution, taxe en général, que Tite-Live (*Annales*, liv. XXXIII, ch. 47) appelle *vectigal* un impôt de guerre, un *stipendium* payé en argent par les Carthaginois après la deuxième guerre Punique. Festus réunit les trois termes en question dans sa définition : « *Vectigal æs appellatur quod ob tributum et stipendium populo debetur.* »

Nous ne sommes pas de l'avis de Baudi de Vesme, qui nous dit que le *tributum* est la redevance des provinces où avait été appliquée la *locatio censoria*, c'est-à-dire, où la prestation en nature était fixée à des époques déterminées par une sorte de contrat de bail. L'opinion de cet écrivain n'est basée sur aucun texte. Pour nous, *tributum* est le terme générique qui signifiait l'impôt. C'est sous le nom de *tributum* que l'impôt de Servius Tullius était perçu. Sous la République, l'impôt prenait le nom de *vectigal*, quand il était exigé en nature, et celui de *stipendium*, quand il l'était en argent. Cette interprétation nous paraît concilier les divers passages où les auteurs emploient les mots dont il s'agit.

Le peuple romain reçut de plusieurs provinces, à titre de don, une certaine quantité de grains. Indépendamment de l'impôt annuel, les propriétaires supportaient, sous la forme d'une dîme (*frumentum decumanum*), une contribution extraordinaire, quand les besoins de l'État la rendaient nécessaire. Cicéron nous raconte ainsi le fait : « *Quando illa provincia frumentum quod deberet non ad diem dedit ? Quando id quod opus esse putaret non ultro pollicita est ? Quando id quod imperaretur recusavit ?* » (1) Enfin, le préteur ou le proconsul recevait de sa province, pour sa nourriture et celle de sa maison, une redevance en nature appelée *cella*, dont le taux était fixé par le Sénat. On prit l'habitude, dans la suite, d'acquitter cette contribution en argent, et on la nomma alors *frumentum æstimatum*.

De nombreuses charges pesaient encore sur les provinces. Pour

(1) Cicéron, *In Verrem*, II, 2.

les gouverneurs malhonnêtes, tout était prétexte à exaction. Les malheureux provinciaux étaient obligés de les combler de cadeaux (*frumentum honorarium*), de leur fournir de l'argent et des bêtes féroces pour les jeux donnés à Rome, de payer toutes sortes de taxes supplémentaires, soi-disant pour travaux publics à exécuter dans la région, de loger et nourrir gratuitement les soldats ou d'acheter fort cher la faveur de n'avoir point de garnison ; après quoi, ils députaient à leurs frais des gens chargés d'aller faire à Rome le panégyrique du gouverneur sortant, par crainte de son successeur.

Il convient de noter que l'impôt établi dans les provinces était dû par le territoire et non par les personnes. Comme nous l'avons déjà dit, le sol provincial était considéré comme la propriété du peuple romain, qui ne laissait la possession de ce sol aux habitants ou ne la concédait à d'autres que moyennant le payement d'un *tributum* (*vectigal* ou *stipendium*). Il faut en conclure que l'impôt était exigible de tout possesseur, même d'un possesseur jouissant de la qualité de citoyen romain. Cette conclusion découle, du reste, d'un passage du discours de Cicéron contre *Verrès* (1), où il est dit qu'un chevalier romain, qui était possesseur d'un terrain dans une province, prétendait ne devoir autre chose que la dîme.

Section VII. — Le *Jus italicum*

Sauf quelques cités, toutes les provinces conquises étaient assujetties à une redevance ; c'est pour ce motif que les fonds provinciaux sont désignés par les auteurs latins sous la qualification d'*agri vectigales*.

Les villes d'Italie qui payèrent à l'origine un *tributum* obtinrent bientôt quelques faveurs de Rome. Comprenant tout l'intérêt qu'elle avait à ménager les habitants de ces villes, qui pouvaient lui être d'une grande utilité, en cas de guerre avec les nations éloignées, Rome rendit leur condition meilleure que celle des habitants des provinces en leur accordant un certain nom-

(1) Cicéron, *In Verrem*, III, 25.

bre de privilèges. L'ensemble de ces privilèges a reçu le nom de *jus italicum*.

On a beaucoup disserté sur la nature de ce droit. Nous nous bornerons à l'étudier au point de vue fiscal.

Le *jus italicum* diffère du *jus latii*. Ce dernier a trait à la condition et à la capacité des *personnes* relativement à leur participation plus ou moins grande au droit civil romain. Le *jus italicum*, au contraire, est l'assimilation d'un *territoire* à celui de Rome « territoire recevant l'application de toutes les institutions du droit romain dont les immeubles peuvent être l'objet, telles que la *mancipatio*, l'*in jure cessio*, l'*usucapio*, et sur lequel enfin la résidence donne certains privilèges, comme par exemple celui attaché au nombre d'enfants (*jus liberorum*), pour lequel il fallait 3 enfants à Rome, 4 dans l'Italie, et 5 dans les provinces (1) ».

Le *jus italicum* n'est jamais octroyé à une personne en particulier, mais à une collectivité, et il a pour effet d'assimiler complètement ce groupe à la ville de Rome. Donc, le sol doit être exempt de l'impôt comme étant propriété *ex jure Quiritium*.

Aucun texte, il est vrai, ne nous dit formellement que l'exemption de l'impôt résulte du *jus italicum ;* mais il suffit de lire le titre *de Censibus*, au Digeste, pour être fixé à ce sujet : « *In Lusitania Pacenses sed et Emeritenses juris italici sunt. Idem jus Valentini et Licitani habent. Barcenonenses quoque ibidem immunes sunt* (2). »

Le mot *quoque* qui existe dans ce texte indique qu'il y a une corrélation complète entre l'*immunitas* et le *jus italicum*. A l'appui de ce que nous venons de dire, nous pouvons invoquer encore un passage de Cicéron : « Après la distribution des terres et l'abolition des droits de douane et d'entrée, quel revenu reste-t-il en Italie à la République, excepté le vingtième assis sur la vente et l'affranchissement des esclaves (3) ? » Cette citation nous permet de faire une remarque. Les droits de douane ont été supprimés en Italie par Marcellus Nepos, en l'an 694 de Rome.

(1) Ortolan, *Histoire de la législation romaine.*
(2) Digeste, loi 8, princip., *de Censibus.*
(3) Cicéron, *ad Atticum*, II, 16.

Dès lors, à cette époque, c'est-à-dire avant la fin de la République, le *jus italicum* comprenait l'exemption d'impôt.

L'Italie, malgré sa situation privilégiée, avait un traitement inférieur à celui de Rome. En effet, une partie de l'Italie n'était pas affranchie de toute redevance. Le territoire compris dans un rayon de cent milles de Rome jouissait de l'immunité complète de l'impôt; il reçut le nom d'*Italia urbicaria*, par suite de son assimilation avec Rome. Le reste de l'Italie, bien qu'exonéré du *tributum* établi sur l'*ager vectigalis*, fut soumis, sans être assimilé aux provinces, à des prestations en nature, ou *annonæ*, et appelé, pour cela *Italia annonaria*.

Au premier rang des cités qui étaient affranchies de l'impôt, c'est-à-dire qui avaient obtenu le *jus italicum*, figuraient les *civitates fœderatæ*. Ces villes fédérées (ou villes alliées de Rome) n'étaient pas nombreuses : on en cite une (*Tarraga*) dans l'Espagne Tarraconaise, trois en Bétique, *Massalia* et quelques tribus (*Lingons*, *Eduens*, *Voconces*, *Rémois*) en Gaule, *Athènes* en Achaïe, *Astypalée* dans l'archipel, *Rhodes* et *Tyr* en Asie.

Les *civitates liberæ et immunes* étaient également dispensées de l'impôt. Nous mentionnerons les sept villes d'Afrique (*Utique*, *Hadrumetum*, *Thapsus*, *Leptis minor*, *Achulla*, *Usalis*, *Theudalis*), puis, *Chios*, *Smyrne*, *Ephèse*, *Alexandrie*, *Séleucie* en Asie et Syrie.

D'après Bouché-Leclercq (1), il n'y a guère qu'une différence théorique entre les cités fédérées et les villes libres, qui, sans avoir conclu de convention avec le peuple romain, ont reçu de lui, — par loi ou par sénatus-consulte, — l'exemption d'impôts. Les privilèges que les premières possèdent par contrat synallagmatique sont octroyés aux autres à titre gracieux et révocables au gré du peuple romain. Mais cette infériorité des villes non fédérées n'était qu'apparente, car le gouvernement romain n'hésitait pas à annuler les traités, sans consulter l'autre partie, et à exercer un droit de réquisition.

Nous verrons plus loin qu'à partir de Constantin le *jus italicum* ne conférait plus aux villes et à leur territoire l'immunité fiscale.

(1) Bouché-Leclercq, *Manuel des institutions romaines*, p. 197.

Section VIII. — L'Impôt à la fin de la République

La Sicile, la Sardaigne, l'Espagne, l'Asie et quelques petites provinces étaient les seules qui payassent le *vectigal* au lieu du *stipendium*. Ce dernier n'était pas relatif uniquement au sol (*tributum soli*), comme le premier; il pouvait s'étendre à la fortune mobilière et aux personnes (*tributum capitis*). Cependant, c'est surtout les immeubles que le *stipendium* frappait. Cet impôt foncier ne pouvait être équitablement réparti qu'à l'aide d'un cadastre, et, sauf en Égypte, où le cadastre existait depuis le temps des Pharaons, les Romains se contentèrent d'estimer approximativement les ressources des provinces, en déterminant les produits bruts annuels des terres. Ils fixaient, en conséquence, pour chaque province, le rendement total du *stipendium* (c'est ainsi que Paul-Émile fixa le tribut de la Macédoine à 100 talents (1), César celui des *tres Galliæ* à 40 millions de sesterces) (2). Pour la répartition de détail, on tenait grand compte des coutumes locales.

La somme exigée comme *stipendium* étant fixe et le rendement des impôts variable, il y avait avantage à ne pas faire reposer tout le système sur la propriété foncière. Les Romains conservèrent là où il existait, en Orient principalement, l'impôt de la capitation (*tributum capitis*) qui était un impôt personnel établi tantôt à raison du métier, tantôt à raison du revenu.

En résumé, la seule chose qui importât aux Romains, c'est que chaque province s'acquittât en temps et lieu de la prestation demandée. La majeure partie de la redevance était fournie par les produits du sol; les autres contributions servaient de complément et on exigeait d'elles plus ou moins, suivant l'importance du déficit à combler. Ce système élastique s'accommodait de tous les usages; il laissait aussi aux autorités locales une part d'initiative et de responsabilité qui allégeait d'autant la tâche de l'administration romaine. Malheureusement, il péchait par absence de contrôle et rendait les exactions trop faciles.

(1) Le talent valait 5.561 fr. environ.

(2) La sesterce équivalait à 21 centimes, sous la République. A partir d'Auguste, sa valeur baisse, et, sous Domitien, elle n'est plus que de 18 centimes.

La perception de l'impôt dans les *provinciæ vectigales* était affermée aux enchères, après estimation préalable, district par district, ordinairement à des fermiers généraux (*publicani*), parfois à des groupes de contribuables qui échappaient ainsi aux vexations des publicains. « *Thermitani miserunt qui decumas emerent agri sui,* » nous dit Cicéron (1). Les adjudicataires percevaient la dîme réelle ; ils bénéficiaient de la différence entre le rendement effectif et la somme stipulée au cahier des charges, augmentée des frais de perception.

L'histoire nous apprend qu'ils ne se contentaient pas de ce bénéfice légal. L'État, en échange du droit qu'il accordait aux publicains de saisir les propriétés (*pignoris capio*), en cas de non-payement, se réservait un droit de contrôle. La connivence des gouverneurs avec les publicains rendit ce contrôle illusoire. A côté des exactions criantes, il y avait une foule d'abus passés dans la coutume. Les publicains percevaient réellement la dîme ou s'arrangeaient, moyennant une somme d'argent, avec le contribuable. « Ils réclamaient quantité de pots-de-vin, tant pour la vérification (*pro spectatione*), tant pour le change (*pro collybo*), un boni de 4 p. 100 (*binæ quinquagesimæ*) pour le scribe, et un surcroît (*epimetrum*) de 6 p. 100 (*tres quinquagesimæ*) pour la compagnie (2). » Par les abus tolérés, on peut juger des autres. La province d'Asie, notamment, fut pressurée de telle sorte que César crut devoir convertir les *decumæ* en *stipendium*, non seulement en Asie, mais encore en Sicile. Toutefois, Cassius, d'abord, Antoine, ensuite, profitèrent de cette occasion pour extorquer à l'Asie le payement anticipé de neuf ou même dix annuités (3).

Ajoutons que nombreuses étaient les rapines dont se rendaient coupables les gouverneurs à l'égard des contrées qu'ils étaient chargés d'administrer. Tous les moyens leur étaient bons pour s'enrichir. Cicéron nous trace un tableau effrayant de la situation malheureuse des provinces (4) ; « il est difficile d'exprimer la haine que nous portent les nations étrangères à cause des injustices et des violences de ceux que nous avons envoyés pour

(1) Cicéron, *in Verrem*, III, 42.
(2) Cicéron, *in Verrem*, III, 49, 78.
(3) Pline, *Histoire naturelle*, liv. III, ch. 91.
(4) Cicéron, *pro Lege Manilia*, 22.

les gouverner. En effet, quel temple y a-t-il dans ces contrées que nos magistrats aient respecté? Quelle ville dont les privilèges ont été sacrés? Quelle maison qui ait pu se soustraire à leur rapacité? Ils cherchent surtout les villes peuplées et opulentes et inventent des apparences de guerre pour avoir un prétexte de les piller. »

Il n'est pas étonnant, après cela, de voir les provinces acclamer l'avènement de l'empire dont elles attendaient plus de justice, plus de sécurité et quelque adoucissement à leurs misères.

CHAPITRE II

RÉFORME D'AUGUSTE

Section Ire. — Recensement général d'Auguste

Le nouveau gouvernement établi par Auguste fut le point de départ de réformes importantes dans toutes les branches de l'administration.

Auguste, pour affermir son pouvoir, entreprit la réorganisation de Rome et des provinces. Le Sénat lui abandonne, comme étant sa propriété, les plus belles et les plus importantes provinces de l'empire (*provinciæ Cæsaris*) ; c'étaient les provinces agitées ou les provinces frontières où il était, ou d'où il était nécessaire de guerroyer. Quelques provinces seulement, celles qui n'avaient rien à craindre de l'ennemi et celles qui étaient les plus tranquilles, les mieux soumises, restent au peuple (*provinciæ populi*), parce qu'elles sont considérées comme lui appartenant plus spécialement. Ces dernières étaient, comme autrefois, gouvernées par des proconsuls, mais ces magistrats n'avaient pas le commandement des légions ; elles versaient leur impôt dans le trésor public (*ærarium*). Les autres se trouvaient sous l'autorité directe de l'empereur et étaient administrées par des officiers militaires (*legati Cæsaris*) ; leur impôt tombait dans le trésor particulier du prince (*fiscus*).

Notons que cette différence ne dura pas longtemps ; car l'empereur ne tarda pas à contrôler l'administration des provinces du peuple. L'autorité du Sénat sur ces contrées disparut peu à peu et toutes les provinces devinrent impériales.

Auguste et ses successeurs prirent toutes les mesures nécessaires pour empêcher les exactions des gouverneurs. Les historiens (1)

(1) Tacite, *Annales*, liv. III, ch. 66 ; liv. XIII, ch. 33 ; liv. XIV, ch. 18.

nous énumèrent les nombreux châtiments réservés aux gouverneurs qui avaient outrepassé leurs droits.

C'était un premier soulagement pour les provinces. Le gouvernement impérial alla plus loin dans la voie des améliorations. Nous avons vu que l'impôt dans ces pays était établi, sans règle fixe, et que certaines contrées étaient taxées à un chiffre relativement élevé. Auguste fit disparaître ces différences criantes, en répartissant les charges publiques d'une manière plus juste, plus régulière, plus exacte. La République avait pris, comme base des redevances, le revenu brut ; Auguste décida que ces redevances seraient perçues sur le produit moyen de plusieurs années. Ce prince ordonna, dans un écrit resté célèbre, le recensement général des hommes et des propriétés (*descriptio*),qui lui permit de régulariser l'administration financière.

Ce recensement a donné lieu à de très vives controverses sur le point de savoir en quoi consista cette opération.

Dans un premier système, on soutient que le recensement dont il s'agit eut pour objet l'arpentage de toutes les parcelles de terre. On s'appuie notamment sur Saint Luc, qui dit dans son évangile (chap. X, 1, 3): « *Exiit edictum a Cæsare Augusto ut describeretur universus orbis ;* » sur cette citation de Frontin (1): « *Huic addendæ sunt mensuræ limitum et terminorum ex libris Augusti et Neronis Cæsarum ; sed et Balbi mensoris qui temporibus Augusti omnium provinciarum et civitatum formas et mensuras compertas in commentarios contulit et legem agrariam per universitatem provinciarum distinxit et declaravit ;* » sur cette phrase de Lactance : « *Agri glebatim metiebantur* (2)*;* » sur le témoignage de l'*agrimensor* Hyginus « *Arvorum æstimatio ne qua usurpatio per singulas professiones fiat adhibenda est mensuris diligentia* (3); » sur un récit de Cassiodore : « *Augusti si quidem temporibus orbis romanus agris divisus, censuque descriptus est, ut possessio sua nulli haberetur incerta quam pro tributorum susceperat quantitate solvenda* (4). »

(1) Frontin vécut de l'an 40 à l'an 106 ap. J.-C.
(2) Lactance, *de Morte persecut.*, ch. XXIII.
(3) Hyginus, *de Limitibus constituendis , apud Goësium*, pp. 159 à 195.
(4) Cassiodore, *Variar.*, III, 52.

Dans un second système, le recensement d'Auguste aurait été exécuté à l'aide des déclarations des contribuables, déclarations qui, du reste, au cas où elles ne semblaient pas être exactes, pouvaient être revisées au moyen d'un arpentage.

Le premier système nous paraît inadmissible, à cause de l'argent et surtout du temps qu'il aurait fallu sacrifier à un tel travail. Le budget de l'Empire n'aurait pu supporter une aussi grosse dépense, il aurait fallu bien des années pour faire le plan parcellaire d'un empire qui embrassait toute la Gaule, une partie de la Grande-Bretagne, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, la Turquie d'Europe, la Turquie d'Asie, l'Égypte et tout le nord de l'Afrique jusqu'au détroit de Gadès. Si le recensement avait consisté en un arpentage de chaque fonds, pourquoi aurait-on exigé des contribuables toutes ces déclarations qu'énumère Ulpien (1)? Pourquoi aurait-on frappé de peines très dures, telles que la mort ou la confiscation, ceux qui faisaient de fausses déclarations?

Auguste, qui cherchait surtout une augmentation d'impôts non seulement pour payer et entretenir de puissantes armées, mais aussi pour offrir des jeux au peuple romain, tenait à connaître rapidement le nombre des citoyens et celui des non-citoyens, l'état des provinces, l'effectif de l'armée et de la flotte, le montant des recettes, des dépenses et de l'encaisse disponible. Il n'a pu, par suite, prescrire un arpentage parcellaire dont l'exécution aurait demandé un nombre considérable d'années.

Que signifierait le passage de la table d'Héraclée, où il est dit que, dans les municipes, colonies et préfectures, le principal magistrat aura 60 jours, à partir du jour de la connaissance du cens ordonné à Rome, pour faire le cens et l'envoyer à Rome par des délégués qui, dans un nouveau délai de 60 jours, devront le remettre au censeur? Il est bien évident que pour arpenter en détail toutes les parcelles, un délai beaucoup plus long que celui de 60 jours aurait été nécessaire.

L'historien Josèphe (2) nous dit que le recensement de la Palestine avait été fait en un an. Il est impossible que dans un si court délai on ait effectué le plan parcellaire de cette contrée.

(1) Digeste, loi 4, *de Censibus*.
(2) Josèphe, *Histoire ancienne des Juifs*, liv. XVIII, ch. 1 et 3.

L'arpentage dont parle Cassiodore dut être limité aux pays assujettis au *stipendium*; il y était nécessaire pour que chacun sût ce qu'il avait à payer pour sa part: « *ut possessio sua nulli haberetur incerta.* » Au contraire, dans les pays soumis à la location censoriale, l'Asie, l'Orient, et pour quelques terres de la Gaule et de l'Espagne, l'arpentage était inutile, car il avait été fait par les *agrimensores*, lors de la confection des lots affermés par les censeurs.

Le second système, sans être, à notre point de vue, absolument conforme à la vérité, s'en rapproche plus que le premier. Il est certain qu'Auguste fit entreprendre l'évaluation de toutes les propriétés de l'empire romain, que cette évaluation était basée sur les déclarations des contribuables, et que, pour les déclarations paraissant mensongères, on avait recours à des *agrimensores* qui procédaient à l'arpentage parcellaire des propriétés.

Cette opération constituait-elle le recensement général ordonné par ce prince? Nous ne le croyons pas. Auguste était pressé d'avoir une augmentation d'impôts, et l'évaluation contrôlée par l'arpentage des propriétés ayant fait l'objet de déclarations estimées inexactes nécessitait un délai relativement très grand. Il est établi, en outre, par l'histoire qu'Auguste était, dès l'an 23, en mesure de dresser une statistique générale du monde romain et que le cadastre commencé sous son règne fut achevé seulement sous Trajan.

Pour nous, il y eut, sous Auguste, deux espèces de recensement : un recensement général et un recensement foncier.

Le premier, qui était le plus urgent, consistait dans le dénombrement de toutes les personnes et l'estimation de toutes les propriétés pour le recrutement de l'armée, la fixation des contingents des contributions foncière et personnelle. C'est à cette vaste opération que, à notre avis, Saint Luc fait allusion dans le chapitre 2 de son évangile : « *Exiit edictum a Cæsare Augusto ut describeretur universus orbis ...*» « *Ibant omnes ut profiterentur in suam civitatem* (1) .» Ce recensement fut effectué en imitation du *census* de

(1) C'est pour ce recensement que Joseph fut forcé de se rendre, avec Marie, de Nazareth, ville de Galilée, à Bethléem, en Judée, parce qu'il était de la famille de David. (Eusèbe, *Histoire ecclésiastique*, I-V.)

la République, et on n'eut pas recours à l'arpentage. Ce fut un simple travail de statistique exécuté à l'aide des déclarations des citoyens.

Pour tenir à jour cette statistique, Auguste institua dans chaque province un légat *ad census* qui devait lui envoyer les renseignements recueillis dans chaque district par un *adjector ad census* chargé de reviser le travail des recenseurs. Les listes formées par ces derniers servaient à la rédaction de l'état général des contributions foncière et personnelle sur lequel l'empereur indiquait les dégrèvements (*relevationes*) ou surcharges (*superindictiones*) à opérer et arrêtait le montant de l'impôt exigible pour l'année (*indictio*) dans chaque province (1).

Comme le recensement général dont nous venons de parler n'était pas, en ce qui concerne les propriétés, contrôlé par l'arpentage, il ne pouvait faire disparaître les inégalités de la répartition individuelle de l'impôt. C'est pour ce motif qu'Auguste fit entreprendre le recensement foncier qui devait amener dans l'assiette de l'impôt une amélioration notable. Le cadastre des colonies servit de modèle à cette opération.

Section II. — Cadastre des Colonies

On sait que les Romains concédaient aux soldats vétérans, soit à titre de don pur et simple, soit sous la condition de certaines charges, une part des territoires conquis. Comme chaque vétéran recevait en proportion de son rang et de son grade, il fallait procéder au partage du territoire en carrés, à la composition des lots, à leur tirage au sort et à leur limitation ; d'où le nom de *agri assignati vel limitati* donné à ces terrains. C'étaient des *agrimensores* qui exécutaient les travaux d'arpentage.

Ces géomètres commençaient par délimiter le territoire de la cité et, pour que les limites fussent certaines et bien visibles, ils dressaient des bornes et plantaient des arbres d'une essence étrangère au pays. Puis ils formaient les lots. Les *subseciva*, c'est-à-dire les parcelles n'ayant pas la mesure voulue et restées en dehors

(1) Mommsen, *Libri Coloniarum*, pp. 152 à 214.

des assignations, étaient annexés aux agri *quæstorii* ou à l'*ager publicus*. Chaque lot aboutissait à un chemin de service non susceptible d'être usucapé, d'après la loi *Manilia*, et avait pour limites des bornes apparentes sur lesquelles on inscrivait la contenonce du champ, son nom et celui du propriétaire.

Les écrits des *Rei agrariæ auctores*, qui nous sont parvenus, contiennent quelques détails curieux sur les procédés de ces *agrimensores*. Nous y voyons que, comme le font aujourd'hui nos géomètres, ils établissaient sur le territoire dont ils voulaient lever le plan un réseau de grands triangles et prenaient les points culminants pour points de repaire de leur triangulation. L'instrument dont ils se servaient pour leurs travaux était analogue à notre graphomètre et se nommait *machinola*.

Le plan (*forma publica*) était gravé sur bronze et signé de l'*agrimensor ;* chaque colonie, sous la République, possédait sa *forma* (1).

Indépendamment du plan, il y avait dans les colonies le registre foncier ou matrice (*liber beneficiorum*) qui mentionnait le nom de chaque concessionnaire, celui du canton où était situé le fonds, la délimitation, le classement et la valeur de chaque parcelle.

L'évaluation était confiée à l'*agrimensor*, qui indiquait si une terre était de 2e, 3e qualité, et qui, dans la formation des lots, devait compenser par une augmentation d'étendue l'infériorité relative du sol : « *Melioris itaque agri minorem modum accipiant.* »

Le plan et le livre foncier constituaient le cadastre. Les *agrimensores* suivaient avec soin sur les plans les variations d'étendue et de configuration des parcelles et appliquaient très exactement sur la matrice les mutations survenues parmi les propriétaires.

Les données de ce cadastre dont les *agrimensores* étaient à la fois les géomètres, les experts et les conservateurs avaient, *erga omnes*, une force probante absolue ; en d'autres termes, elles formaient un véritable titre de propriété.

Remarquons également que pour les terres qu'on voulait affer-

(1) Il est question de ces *formæ publicæ* dans la loi agraire de l'an 642 de Rome.

mer à titre de location censoriale, d'après la loi *Sempronia*, et pour les terres destinées à être vendues au profit du trésor public (*agri quæstorii*), on faisait faire par des *agrimensores* le plan et l'estimation des lots.

Puisque les *agrimensores* étaient les principaux agents du cadastre, il nous faut dire quelques mots de la profession d'*agrimensor*.

Les *agrimensores*, dans les premiers temps de Rome, avaient un caractère sacerdotal; ils étaient appelés par les citoyens pour faire les abornements des propriétés et choisis par les parties pour arbitres dans les contestations en bornage. Ils étaient l'objet de la vénération générale. Sous la République, ils étaient fréquemment désignés pour déterminer les limites et la valeur des *agri quæstorii* et des *agri assignati*. A l'époque impériale, leur considération était très grande et on les chargeait souvent de travaux importants, longs et difficiles. Ils formaient une corporation nombreuse et respectée de savants occupés à trouver des formules et des signes de convention impénétrables au vulgaire et leur profession figurait au nombre des professions libérales. Ils étaient censés, en exerçant leur profession, rendre un service et non agir dans un but de lucre, et leur travail ne pouvait être rémunéré que par un cadeau, une offre volontaire et spontanée : « *Non crediderunt veteres inter talem personam locationem et conductionem esse; sed magis operam beneficii loco præberi, et id quod datur ad remunerandum dari, et inde honorarium appellari* (1). »

La profession d'*agrimensor* était tellement honorée que nul ne pouvait l'exercer, sous peine de mort, sans avoir été reconnu capable à la suite d'un examen, et que l'*agrimensor* reçut le nom et le rang de *spectabilis*.

Voyant leur prestige augmenter sans cesse, les *agrimensores*, à l'imitation des jurisconsultes, ouvrirent des écoles; ils furent du reste encouragés dans cette voie par les empereurs, qui les exemptaient de toutes fonctions et de toutes obligations publiques. Les étudiants qui fréquentaient ces écoles étaient qualifiés de *clarissimi*.

(1) Digeste, loi 1, princip., *Si mensor*.

Section III. — Cadastre d'Auguste

En présence des avantages précieux que les colonies avaient trouvés dans le cadastre, Auguste songea à l'organiser dans les autres contrées soumises à sa domination. Il était nécessaire d'étendre le cadastre à tout l'empire, car dans les villes non cadastrées, on ne faisait que délimiter l'ensemble de leur territoire, chaque champ n'avait que ses bornes privées et se trouvait imposé d'après la déclaration du possesseur.

Le cadastre établi permettait d'imposer les propriétés qui, par suite de fraudes, n'avaient rien payé jusqu'alors ou qui du moins ne supportaient pas une contribution correspondant à leur valeur.

Les déclarations des contribuables formaient la partie essentielle de ce recensement foncier que tous les auteurs désignent sous le nom de cadastre. Nous allons rechercher ce que devait contenir chaque déclaration (*professio*).

Le Digeste (loi 4, *de Censibus*) nous a conservé la *forma censualis*, ou modèle des déclarations exigées des propriétaires, au temps d'Ulpien. « Dans les opérations du cadastre, on doit s'attacher à ce que les propriétés soient décrites de la manière suivante : le contribuable qui fait la déclaration doit indiquer le nom du fonds, sa situation dans telle *civitas* et dans tel bourg, le nom de ses deux voisins les plus proches ; si c'est un champ, le nombre de jugères, son produit dans les dix dernières années ; si c'est un terrain planté d'oliviers, le nombre de jugères et celui des arbres ; si ce sont des prairies artificielles, leur produit dans les dix dernières années et le nombre de jugères ; si ce sont des prairies naturelles, également le nombre de jugères ; on doit faire de même pour les bois mis en coupes réglées ; le contribuable doit enfin estimer tout ce qui est compris dans sa déclaration. »

La déclaration, on le voit, contenait l'évaluation du produit et de la valeur du bien ; grâce à ces renseignements, l'impôt a pu être établi, d'abord sur le revenu net, et plus tard, à partir de Dioclétien, sur la valeur capitale. Comme les contribuables devaient déclarer, pour chaque fonds, le produit des dix dernières

années, il faut en conclure que, pendant la période où il a servi de base à l'impôt, le revenu net était le revenu net moyen calculé sur dix années.

Les prescriptions concernant les déclarations étaient sanctionnées par les peines les plus graves. Pour découvrir la fraude en cette matière, on pouvait mettre à la torture les esclaves, et le coupable était puni de verges et de la confiscation de ses biens. Les déclarations devaient être faites à la *civitas* du lieu où le bien était situé (1) et reçues par les *censitores*, qui étaient chargés d'en examiner la sincérité par tous les moyens, même les moins avouables. Il y avait là une véritable inquisition ; on s'enquérait auprès des colons et des intendants de la contenance et de la fertilité du domaine (2) ; on les poussait à contredire la déclaration des maîtres et à dénoncer l'importance de la fortune de ceux-ci, sous la foi du serment. Pour empêcher les fraudes, on créa contre les propriétaires dont les déclarations étaient fausses la *fraudati census accusatio*, qui permettait de mettre les esclaves à la torture, conformément au droit commun, et dans laquelle ces derniers pouvaient témoigner contre leurs maîtres (ce qui existait seulement dans ce cas et dans ceux d'adultère et de lèse-majesté). De plus, on punissait de mort l'esclave qui, connaissant la fraude de son maître, ne la divulguait pas (3). Enfin, si quelques déclarations paraissaient inexactes, les *censitores* faisaient lever par des *agrimensores* le plan des propriétés comprises dans ces déclarations. Les *censitores*, après ces vérifications, établissaient, en présence du propriétaire, le *modus census* (c'est-à-dire l'évaluation et la description cadastrale du fonds recensé).

Avant la fixation du *modus census*, des modérations pouvaient être accordées par les *censitores* au contribuable que des causes indépendantes de sa volonté avaient empêché de profiter de tous ses revenus. Ce droit d'atténuer les évaluations fut la source de nombreux abus, car les amis furent dégrevés et les ennemis surchargés. On eut beau infliger des peines sévères aux coupables, le mal ne disparut pas. Aussi les *censitores* étaient-ils détestés des

(1) Digeste, loi 4, § 2, *de Censibus*.
(2) Code Théodosien, loi 2, *de Censitoribus*.
(3) Code de Justinien, loi 1, § 20, *de Quæstionibus*.

contribuables. Le *possessor* armait contre eux ses colons ou bien se dérobait par la fuite à leurs vexations ; en outre, de crainte que les *procuratores* et les intendants ne fissent la déclaration (*professio*), il les révoquait avant son départ ; que les colons ne donnassent des renseignements, il les éloignait.

A côté des *censitores*, il faut placer les *peræquatores* et les *inspectores* qui avaient fréquemment recours aux *agrimensores* et qui étaient chargés: les premiers, de vérifier, de leur propre mouvement, le travail des *censitores*, les seconds, de corriger les erreurs commises par les *censitores* et les *peræquatores* et d'instruire les demandes des provinces ou des particuliers qui contestaient les évaluations portées au cadastre.

Dans chaque district cadastré, l'impôt fut établi en argent d'après le revenu net moyen des propriétés. C'est ce qui résulte d'un passage de Frontin, dans lequel cet auteur, parlant de concessions de terres faites dans le delta du Tibre, dit que les colons furent portés sur les tables du cens en raison de la fertilité des terres concédées : « *professionem acceperunt pro æstimatione ubertatis.* » Enfin, il convient de joindre à ce témoignage celui d'Hyginus : « *his omnibus agris vectigal ad modum ubertatis per singula jugera constitutum.* »

La plus grande attention était apportée dans les diverses opérations du cadastre et l'assiette de l'impôt était effectuée de la façon la plus simple et la plus équitable. Les préposés au recensement (*censitores*) s'occupaient de recevoir et de vérifier les déclarations des propriétaires; ils avaient, au besoin, recours aux *agrimensores*. La part que chaque province devait supporter d'après l'*indictio* (édit annuel) était divisée par le gouverneur entre les diverses *civitates*. Les répartiteurs (*peræquatores*) de la *civitas* fixaient, d'après la déclaration revisée par les *censitores*, et quelquefois, après un nouvel arpentage confié à des *agrimensores*, le revenu net moyen de la propriété de chaque contribuable, et déterminaient ensuite la somme à payer au Trésor.

Les inspecteurs (*inspectores*) redressaient les irrégularités du premier travail et vérifiaient les réclamations des propriétaires et des provinces qui contestaient l'évaluation attribuée à leurs fonds. Les contrôleurs (*tabularii*) tenaient les registres (états-matrices)

des contributions et en délivraient des extraits (rôles) aux percepteurs (*susceptores*).

Dans les districts où le cadastre n'était pas terminé, la répartition entre les citoyens était faite par les magistrats locaux qui pouvaient utiliser ou ne pas utiliser les déclarations recueillies et appréciaient souverainement le revenu net de chaque propriété.

Comme on le voit, l'impôt foncier était un impôt de répartition.

Sous Trajan, le cadastre était achevé; dans chacune des cités, on conservait gravé sur cuivre le plan (*forma*) levé par les *agrimensores* et concernant, non seulement les parcelles qui avaient fait l'objet de déclarations inexactes de la part des propriétaires, mais encore les parcelles dont l'évaluation avait été contestée ; chaque cité avait sa matrice cadastrale contenant l'estimation de tous les biens meubles et immeubles, et le classement des terres, au point de vue imposable (*ad modum ubertatis*), en un certain nombre de catégories.

Le cadastre romain devait être monumental, car la partie graphique était gravée sur des tables de cuivre (1). On avait trois exemplaires de ce cadastre dont les énonciations ne pouvaient être discutées. Un exemplaire était placé dans les archives de l'Empire (*in tabulario, sanctuario Cæsaris*) ; un deuxième dans les archives de la cité ; le troisième était envoyé au chef-lieu de la province. Existait-il des discordances entre les mentions des trois exemplaires, on devait s'en tenir aux indications du cadastre conservé dans les archives impériales, lequel constituait un titre de propriété *erga omnes*. Cela résulte du texte ci-après : « *Qualescumque enim formæ fuerint, si ambigatur de earum fide ad sanctuarium principis revertendum erit* (2). »

Les plans et les matrices étaient tenus, avec beaucoup de soin, au courant des changements relatifs à la forme et à la contenance des parcelles et des mutations qui s'étaient produites parmi les propriétaires.

Des prescriptions très rigoureuses furent édictées pour la con-

(1) Les constitutions impériales étaient également gravées sur des tables de cuivre.

(2) Siculus, *de Conditione agrorum, apud Goësium*, 16.

servation du cadastre qui était confiée à des *agrimensores*. On appliquait la loi *Julia, de Peculatu*, aux personnes qui se rendaient coupables d'altération de ce document officiel (1). La sincérité, l'exactitude de ce monument authentique fut garantie par la responsabilité des *agrimensores*.

Toute personne avait le droit de contester la contenance assignée à un terrain par un *agrimensor*. Cependant, comme les fonctions des *agrimensores* étaient purement honorifiques, il n'y avait lieu, d'après le droit civil, à aucune action ni pour ni contre eux. Le préteur remédia à cette institution injuste en accordant aux *agrimensores* une *cognitio extraordinaria* et aux personnes lésées par eux une action *in factum*. Pour que la poursuite fût permise contre l'*agrimensor*, il fallait quatre conditions:

1° Que l'*agrimensor* eût fait une fausse déclaration (*falsum modum renunciasse*);

2° Qu'il eût commis un dol ou tout au moins une faute lourde, car cette dernière était, à la gravité du dol, *lata culpa dolo comparabitur ;*

3° Que la personne lésée n'eût pas d'autre moyen de se faire indemniser de sa perte (*si aliæ ad indemnitatem actiones deficiant*) ;

4° Que l'*agrimensor* fût encore vivant (2).

Comme on le voit, cette action était pénale à l'égard du défendeur; mais ce n'était pas là son seul caractère. Toute personne lésée avait le droit d'intenter cette action qui appartenait également à ses héritiers. De plus, si plusieurs *agrimensores* avaient collaboré à la même affaire, chacun d'eux pouvait être poursuivi pour la réparation complète de toute la lésion qu'ils avaient causée; par où on voit que cette action était solidaire. Cependant, la victime ne pouvait recevoir qu'une fois le montant de la perte. L'*agrimensor* qui avait fait le payement avait son recours contre ses complices, à raison de la portion de l'indemnité qu'il avait été obligé de fournir pour eux.

Il convient d'ajouter que l'action *in factum* est perpétuelle et non annale. A l'appui de notre opinion, citons un passage de

(1) Digeste, loi 8, *ad legem Juliam.*
(2) Digeste, *Si mensor falsum.*

Paul, au Digeste, loi 35, principium, *de Obligationibus et actionibus :* « *Honorariæ actiones, quæ rei persecutionem habent, etiam post annum dantur.* » L'action dont il s'agit est bien *rei persecutoria*, car elle a pour but direct de rétablir l'intégrité du patrimoine de la personne lésée et non de réprimer le dol de l'*agrimensor*.

Pour achever ce que nous avons à dire sur la période que nous venons d'étudier, il nous reste à parler d'une mesure que voulut prendre Néron dans la première partie de son règne. Désireux de développer le commerce, il conçut le projet de remplacer tous les impôts indirects par une augmentation d'impôt sur la propriété foncière et sur les droits de succession. Mais les grands propriétaires, se voyant ainsi atteints grièvement dans leur fortune, empêchèrent la réalisation de ce projet (1).

(1) Tacite, *Annales*, XIII, 50.

CHAPITRE III

DE L'IMPOT FONCIER DEPUIS DIOCLÉTIEN JUSQU'A L'INVASION DES BARBARES

SECTION Ire. — La *capitatio terrena*

L'Italie, sauf les redevances en nature payées par l'*Italia annonaria*, ne fut pas, pendant la première partie de l'Empire, soumise à l'impôt foncier. Dès que Dioclétien eut divisé en deux parties l'Empire romain, il dut se procurer les ressources nécessaires à la bonne administration de ses provinces : il les trouva dans l'établissement de l'impôt foncier en Italie, « *hinc denique parti Italiæ invectum tributorum ingens malum*, » nous dit un historien romain (1). L'extension de l'impôt à l'Italie s'explique encore par les dépenses de plus en plus grandes de ce prince, le nombre sans cesse croissant des fonctionnaires.

Ce qui, auparavant, expliquait cette immunité d'impôt dont jouissait l'Italie, c'était cette suprématie que la conquête lui avait donnée sur tout l'Empire. Avec la nouvelle division du territoire romain, quand Dioclétien établit le siège de son gouvernement à Salonique et surtout quand Constantin choisit Byzance pour la nouvelle capitale de l'Empire, à laquelle il donna son nom, le souvenir de cette suprématie s'effaça peu à peu.

Nous allons assister à une transformation de l'impôt qui, après avoir été assis, d'après la constitution de Servius, sur le revenu brut et annuel de la terre, puis, à la suite des réformes d'Auguste, sur le revenu net moyen, eut pour base le capital foncier à partir du recensement général de 305 ordonné par Dioclétien. Le nouveau système, grâce à son organi-

(1) Aurelius Victor, *de Cæsaribus*, 39.

sation ingénieuse et savante, subsista, sans grande modification, jusqu'aux derniers temps de l'Empire.

Nous trouvons dans le code Théodosien et dans la législation de Justinien un nombre considérable de lois qui nous montrent que sous le règne de Dioclétien l'administration romaine atteignit sa perfection, notamment en matière fiscale. Il importe de remarquer que les mots de *vectigal*, *stipendium*, qui désignaient auparavant l'impôt, font place à de nouvelles expressions adoptées par les jurisconsultes romains. A partir de Dioclétien et sous les Empereurs chrétiens, l'on trouve un impôt direct appelé *capitatio* dont l'existence est attestée par un grand nombre de textes juridiques et classiques. Presque à chaque page du Code, l'on rencontre les expressions : *capitatio terrena, capitatio humana, capitatio plebeia, capitatio prædii, capitationis humanæ census, jugatio terrena, jugatio, norma capitis, capitatio, jugum, caput, capita, pro modo sortium et capitationis, per juga seu capita, pro jugis seu capitibus, pro rata jugorum et capitum.*

Si le sens d'un impôt atteignant directement la personne est le premier qui se présente à l'esprit, quand on parle de *capitatio*, et si cette idée est confirmée par les expressions de *capitatio humana*, *capitatio plebeia*, *capitationis humanæ census*, le sens d'un impôt personnel n'est pas assurément le seul qui résulte des textes. Dans les expressions *capitatio prædii*, *capitatio terrena*, *jugatio*, *jugum*, il est impossible de ne pas voir une taxe frappant directement la terre. Ces derniers mots, surtout *jugum*, ou *jugatio*, ne sauraient être pris dans le sens d'impôt personnel, car ils signifiaient originairement l'étendue de terrain qu'un joug de bœufs pouvait labourer dans un an.

Les auteurs sont divisés sur le sens du mot *capitatio*.

Les premiers interprètes, et Cujas avec eux, ne voulurent voir dans la *capitatio* qu'un impôt personnel.

Godefroy prétend que la *capitatio* signifiait exclusivement l'impôt foncier.

D'après Gibbon, elle désignait un impôt proportionnel, c'est-à-dire, un impôt à la fois personnel et foncier.

Enfin, M. Walter soutient qu'il y avait deux capitations dis-

tinctes: la *capitatio humana*, ou impôt personnel, et la *capitatio terrena* ou contribution réelle, qui était générale.

Examinons ces quatre théories.

1° Les anciens auteurs, antérieurs à Godefroy, voyant que, sous Dioclétien, l'impôt était désigné par le terme *capitatio*, se laissèrent tromper par l'étymologie du mot *capitatio*, évidemment dérivé de *caput*, et, sans tenir compte de certains textes qui étaient absolument inconciliables avec leur théorie, ils refusèrent d'admettre l'existence de l'impôt foncier et reconnurent seulement celle de l'impôt personnel.

2° Cette théorie a été vivement combattue par Godefroy, qui a démontré d'une façon péremptoire qu'il existait un impôt foncier sous Dioclétien (1). Nous citerons quelques textes qui confirment l'opinion de ce savant jurisconsulte: « *Per universam diocesim Thraciarum sublato humanæ capitationis censu, jugatio tantum terrena solvatur*, » nous dit une loi de Théodose et Valentinien (2). Nous trouvons au Digeste, au sujet de la ville de Césarée, élevée par Vespasien au rang de colonie, les mots suivants : « *Tributum remisit capitis, sed divus Titus solum immune factum interpretatus est* (3). » Enfin, le Code Théodosien (loi 26, *de Annona*) nous fait connaître que tous les propriétaires fonciers sont tenus, d'une part, d'acquitter l'impôt pour leurs terres, d'autre part, de faire l'avance de la cote personnelle exigée de leurs colons. Tous ces textes nous montrent que la taxe foncière et la taxe personnelle sont manifestement opposées l'une à l'autre.

Après avoir démontré l'existence de l'impôt foncier, Godefroy prétendit que le mot *capitatio* désignait uniquement l'impôt foncier, la contribution personnelle qui existait au temps d'Ulpien sur les personnes libres ayant dû disparaître sous les premiers empereurs chrétiens. Il explique les nombreux textes dans lesquels il est question de la *capitatio humana* ou de la *capitatio animalium* en disant que les hommes et les animaux employés à la culture étaient regardés comme des éléments de la matière imposable;

(1) Godefroy, commentaire 1, 2, Code théod., *de Censu*.
(2) Code de Justinien, loi 1, *de Colon. thracens.*
(3) Digeste, loi 8, § 3, *de Censibus.*

en d'autres termes, ces têtes d'hommes et d'animaux n'étaient qu'indirectement atteintes comme partie du fonds à qui elles donnaient une plus-value.

Le système de Godefroy ne peut se concilier avec un grand nombre de textes qui nous indiquent que la *capitatio humana* était payée spécialement pour certaines têtes; dans ces conditions, il faut bien que ces têtes ne se confondent pas dans la matière imposable et soient recensées séparément et distinctement. C'est ainsi qu'Eumène, dans son discours d'actions de grâces à Constantin, au sujet d'une remise de *capita* accordée par ce prince, distingue les deux contributions: « la cité des Eduens, s'écrie-t-il, était accablée sous le poids des impôts et cependant nous ne pouvons nous plaindre; — *Cum et agros qui descripti fuerunt haberemus et Gallicani census communi formula teneremus;* » ces quelques mots ont trait à l'impôt foncier; plus loin, il ajoute: « *Habemus enim et hominum numerum qui delati sunt et agrorum modum* (1); » il est question ici des deux impôts. D'un autre côté, il faut retenir l'attestation de Lactance qui vivait sous Dioclétien et Constantin. Cet auteur, exposant la tyrannie de Galère, se plaint que l'on comptât les hommes et les enfants par tête en ajoutant des années aux enfants et en en retirant aux vieillards (2). Il est évident que Lactance veut parler de la *capitatio humana*, taxe personnelle perçue sous Dioclétien. Remarquons, enfin, que le Digeste affranchit de la capitation les mineurs en tutelle (3) et que, d'après le Code Théodosien, sont également exempts de cet impôt les veuves, les religieuses, les soldats, les *annonarii*, les *actuarii*, employés subalternes du fisc, les peintres (4); ne sont-ce pas là autant d'indices de l'existence d'une capitation personnelle?

3° Gibbon, dans son *Histoire de la décadence de l'Empire romain* (tome III, chap. LVII, *in fine*), partant de cette fausse idée que le *caput* désigne toujours une personne soit réelle, soit idéale, a exposé une théorie qui supprime la différence entre les deux capitations. Il n'admet qu'une seule capitation à la fois personnelle

(1) Eumène, *Gratiarum actio*, ch. V, VI, XI, XII.
(2) Lactance, *de Morte persecutorum*, ch. XXIII.
(3) Digeste, loi 3, *de Censibus*.
(4) Code Théod., lois 4, 6, 7, *de Censu*, loi 3, *de Num*.

et foncière. « Il paraît, raconte-t-il, que, soit qu'on l'eût fait ainsi à dessein, soit par hasard, cet impôt, par le mode de levée qu'on employait, offrait, à la fois, la nature d'une taxe territoriale et les formes de la capitation. La taxe que fournissait chaque ville ou chaque district représentait et le nombre des contribuables et le montant des impositions publiques. On divisait la somme totale par le nombre des têtes; on disait communément que telle province contenait tant de têtes de tribut et que chaque tête payait telle somme. » Cet historien s'exprime ainsi dans un autre passage: « Plusieurs pauvres citoyens ne formaient qu'une tête ou une part de la taxe, tandis qu'un riche propriétaire représentait plusieurs de ces têtes réunies. » Ainsi, pour Gibbon, l'impôt romain avait un double caractère: il était personnel en la forme et réel au fond.

Cette théorie qui n'est appuyée sur aucune preuve est formellement contredite par tous les textes cités plus haut.

4° Il s'est produit un quatrième système sur la question qui nous occupe; il émane d'un jurisconsulte allemand, M. Walter, professeur à Bonn, qui, dans ses notes sur Niebuhr, distingue deux capitations : 1° la *capitatio humana*, qui était personnelle et frappait d'une façon uniforme les non-possesseurs; 2° la *capitatio terrena*, ou impôt réel, qui atteignait la fortune tout entière, mobilière ou immobilière, du propriétaire foncier. M. Walter explique le caractère d'universalité de l'impôt foncier en disant que le *tributum* de Servius Tullius, qui était établi sur les immeubles et sur certains biens meubles, aurait bien été aboli après la conquête de la Macédoine, mais qu'il aurait reparu plus tard et remplacé les autres contributions (dîmes, prestations en nature ou contributions fixes) en portant sur tous les biens meubles et immeubles. On aurait apprécié en argent et divisé par 1.000 *solidi*, somme constituant l'unité imposable, la fortune mobilière et immobilière de chaque citoyen. Chacune de ces unités portées sur les tables du cens, au nom du contribuable, aurait reçu le nom de *jugum* ou de *caput*, et l'impôt, par suite, aurait été nommé *jugatio* ou *capitatio*.

Rien ne justifie cette théorie qui repose entièrement sur des conjectures. On n'a aucune trace du rétablissement du *tributum*:

on constate l'existence, sous Dioclétien, d'un grand nombre de taxes diverses, telles que la *Vicesima hæreditatum*, la *collatio lustralis*, de sorte que si l'opinion émise par M. Walter était exacte, l'impôt foncier général dont il parle aurait fait double emploi avec ces impôts particuliers. Cette conséquence du système de M. Walter n'est pas la seule. En voici une autre qui n'est pas moins étrange que le système lui-même. Supposons deux citoyens ayant chacun une fortune mobilière de 1.000 *solidi:* l'un d'eux a une petite parcelle de terre, celui-ci payera l'impôt sur tout son patrimoine, tandis que l'autre ne supportera rien, si ce n'est une contribution personnelle insignifiante.

D'un autre côté, remarquons-le, il aurait fallu, si un semblable impôt général eût existé, que les déclarations des contribuables eussent énoncé les meubles et les créances. Or, d'après les lois d'Ulpien, ces deux catégories de biens ne figuraient pas dans les déclarations. Enfin, si le cadastre avait mentionné tous les éléments de la fortune, on aurait dû le reviser bien plus souvent que tous les quinze ans, la fortune mobilière étant d'une nature très variable.

La conclusion à tirer de tout cet exposé de doctrines c'est que, sous Dioclétien, la terre était l'objet d'une taxe spéciale et que les choses mobilières, jadis confondues avec elle dans une estimation unique, étaient aussi, de leur côté, soumises à des impôts spéciaux, comme on le voit au titre *de Vectigalibus* du Digeste.

Dans son ouvrage sur l'*Economie politique des Romains*, M. Dureau de la Malle distingue, comme nous, la capitation foncière et la capitation personnelle.

En admettant l'existence de deux capitations bien distinctes, il importe de ne pas les séparer entièrement ; elles se rattachent étroitement l'une à l'autre sans se confondre. Nous sommes, à ce sujet, de l'avis de M. de Savigny, qui soutient que la *capitatio terrena* et la *capitatio humana* étaient établies par les mêmes agents et inscrites sur les mêmes rôles (1). Le contrôle devenait ainsi plus facile puisqu'on devait imposer à l'une ou à l'autre tout habitant qui ne pouvait invoquer une cause particulière d'exemption. La contribution personnelle était payée originaire-

(1) De Savigny, *Thémis*, tome X, p. 244.

ment par les plébéiens des villes. A partir du moment où les villes obtinrent l'exonération de la *capitatio humana*, cette contribution frappa surtout les colons et les esclaves employés à l'agriculture, et fut acquittée pour eux par le propriétaire du fonds. Par suite, l'impôt personnel pourrait, en quelque sorte, être considéré comme une annexe de l'impôt foncier.

Nous avons démontré que, pendant le règne de Dioclétien, il y avait une contribution foncière et une contribution personnelle. Dans les diverses lois où ils sont unis par les mots *et*, *aut*, *vel*, *seu*, les termes *caput* et *jugum* n'ont pas, à notre avis, la même signification. Le premier désigne la base de la taxe personnelle, le second, la base de la taxe foncière. La preuve est facile à donner.

La loi 2, *de Fundis rei privatæ*, du Code de Justinien, parlant du maître du fonds, contient cette phrase : « *Ut si quid adjecerit sumptus curâ, vel solertiâ quidquid mancipiorum vel pecoris accreverit, capitationis aut canonis augmenta non patiatur.* » Ces mots *capitationis aut canonis* ne s'appliquent évidemment pas à la même chose ; le premier se rapporte à l'impôt personnel, qui est établi sur les esclaves et que le maître pourrait craindre de voir augmenter ; le second, au contraire, est relatif aux troupeaux introduits sur le fonds, qui pourraient occasionner un accroissement de l'impôt foncier, si on les considérait comme faisant partie intégrante de ce fonds. La loi 9, *de Agric.*, du même Code, nous dit : « *Immunitates specialiter datæ, et jugatio et capitatio libris publicis et civitatum aut provinciarum encautariis sine aliqua probatione factæ.* » Il s'agit de l'impôt foncier et de l'impôt personnel, car les éléments de la *jugatio* et de la *capitatio humana* étaient indiqués sur les registres du cens. Puisque les mots *jugatio* et *capitatio*, joints ensemble, concernent deux choses différentes, il faut reconnaître que les mots *juga* et *capita*, placés l'un à côté de l'autre, n'expriment pas la même idée : *pro singulis jugis et capitibus*, *pro jugis seu capitibus*.

Si, très souvent, les auteurs classiques se servent des mots *capitatio* ou *caput* pour désigner les deux contributions, cela tient à ce que l'unité imposable de chaque capitation, le *caput*, suivant l'expression adoptée, payait au trésor les mêmes droits.

Section II. — Extension de l'impôt foncier à l'Italie

On sait qu'avant Dioclétien l'Italie n'était pas astreinte au payement de l'impôt foncier et qu'on exigeait seulement quelques redevances en nature de l'*Italia annonaria*. Cette immunité disparut, presque en totalité, sous le gouvernement de ce prince qui fit une nouvelle division du territoire romain.

L'empire ayant été partagé entre quatre Césars qui avaient chacun leur cour, leur palais, leur armée, « le nombre de ceux qui puisaient au trésor devint plus grand que celui des contribuables (1) ». Maximin avait eu dans son lot l'Italie et l'Afrique. Cette dernière province ne pouvait à elle seule subvenir aux charges d'un empire. C'est alors que le lourd fléau des tributs fut importé en Italie : « *hinc denique parti Italiæ invectum tributorum ingens malum* (2). » Cet impôt foncier ne cessa pas quand les diverses parties de l'empire se trouvèrent de nouveau réunies sous la même main. On ne pouvait songer à opérer un dégrèvement, en présence du nombre sans cesse croissant des fonctionnaires, du luxe effréné des empereurs qui imitaient le faste excessif des souverains orientaux, en présence, surtout, des tributs exorbitants et fréquemment renouvelés que les empereurs étaient obligés de fournir aux barbares pour avoir la paix L'impôt foncier fut établi sur l'Italie, et cela sans qu'on ait fait une distinction entre l'*Italia urbicaria* et l'*Italia annonaria*.

Les cités provinciales qui avaient joui du *jus italicum* furent-elles maintenues en possession de l'immunité, après que l'Italie eut été assujettie à l'impôt, ou bien suivirent-elles le sort de la péninsule?

Certains auteurs, notamment M. de Savigny, pensent que l'immunité fut conservée aux provinces et disent à l'appui de leur opinion qu'Aurélius Victor mentionne seulement pour l'Italie la suppression de ce privilège.

Nous nous rangeons à l'opinion contraire et nous croyons, avec M. Baudi de Vesmes, que les colonies privilégiées eurent le sort

(1) Lactance, *de Morte persecutorum*, c. 22 et 23.
(2) Aurelius Victor, *de Cæsaribus*, c. 39.

de l'Italie. « L'exemple de l'Italie, » raconte M. Baudi de Vesmes, « le silence des écrivains postérieurs à Constantin et le caractère même du nouveau régime d'impôts qui s'établit à la suite du recensement exécuté sous le règne de ce prince, tout se réunit pour démontrer manifestement que ce fut à cette occasion que fut abolie dans les provinces cette principale prérogative du *jus italicum*.»

Ce qui nous confirme dans notre opinion, c'est un passage de Grégoire de Tours, cité par M. Laferrière et relatif à la ville de Lyon, colonie romaine gratifiée par Auguste du *jus italicum* : « l'empereur Léon affranchit la ville de Lyon de tout impôt, parce que l'archidiacre de cette ville avait guéri la fille de cet empereur; encore aujourd'hui, à trois milles autour de Lyon, on ne lève aucun impôt public. » Ainsi, avant Léon, qui vivait au v^e^ siècle, la ville de Lyon, bien que jouissant du droit italique (*jus italicum*), était soumise aux tributs ; on doit conclure de ce fait que l'impôt foncier avait été étendu à tout le territoire de l'Empire et que l'exemption d'impôt n'était plus comprise parmi les prérogatives résultant du *jus italicum*.

Remarquons que la soumission des provinces à la contribution foncière n'eut pas pour conséquence l'uniformité dans leur situation fiscale. Certaines terres, celles dont le fisc avait abandonné la propriété ou celles qui avaient fait partie du sol italique, furent considérées comme taillables et corvéables, suivant les besoins du gouvernement. Les autres, celles qui faisaient partie des domaines du prince (*rei privatæ* ou *rei patrimoniales*) et qui avaient été affermées par baux à courte durée, par baux emphytéotiques ou par baux à locatairie perpétuelle, furent traitées avec plus de ménagements et exemptées de certaines taxes que supportaient les immeubles des particuliers. Cette différence, au point de vue fiscal, entre les terres du prince et celles des simples citoyens n'était pas la seule. La vérification de l'assiette de l'impôt de ces deux catégories d'immeubles n'était pas confiée aux mêmes agents.

Section III. — Unité imposable *(caput)*

Dioclétien, poussé par le besoin d'augmenter les impôts, s'appliqua à améliorer le système financier de l'empire et principalement l'assiette de la contribution foncière.

Avant ce prince, comme nous l'avons vu, cette contribution était un impot de répartition. Tous les ans, l'empereur fixait le contingent de chaque province. On confiait, ensuite, au gouverneur de la province la répartition de ce contingent entre les diverses *civitates*. Enfin, la somme assignée à chaque cité était divisée entre les propriétaires par les *perœquatores*. Dioclétien, modifiant cet état de choses, fit de l'impôt foncier un impôt de quotité établi sur la valeur capitale. Etudions cette nouvelle organisation.

La base de la contribution foncière fut une unité imposable nommée *jugum* (1) ou *sors*, au début, *caput*, quelque temps après ; c'est même de là que l'impôt foncier tire son nom de *jugatio, capitatio*.

Les commentateurs du droit romain ne s'entendent pas sur la définition de cette unité foncière.

Pour Cujas, qui n'admet qu'un impôt personnel, et pour Gibbon, qui soutient que l'impôt était personnel en la forme et réel au fond, l'unité imposable est le *caput*, c'est-à-dire la tête, composée, dans l'origine, d'un homme ou de deux femmes.

D'après Godefroy, qui ne reconnaît qu'un impôt foncier, on tient compte, dans le *caput* ou unité imposable, des hommes et des animaux considérés comme parties intégrantes du fonds ; en d'autres termes, *caput* veut dire le capital total à raison duquel on paye l'impôt, *tributa*.

M. Walter, après avoir exposé sa théorie sur l'impôt général, a assimilé le *jugum* au *caput*. Selon nous, il a, de la sorte, fourni un argument très sérieux contre son système, car le mot *jugum*

(1) Il ne faut pas confondre le *jugum* avec le *jugerum*, qui représentait l'étendue de terre qu'une paire de bœufs pouvait labourer dans un jour. Ainsi que nous l'avons déjà dit, le jugère a été estimé par M. Dureau de la Malle à 25 ares 28 c.

ne peut nullement être appliqué à un impôt frappant à la fois les biens meubles et les biens immeubles.

Nous trouvons, dans l'*Economie politique des Romains* (tome I, pp. 301 et suiv.) de M. Dureau de la Malle, une explication ingénieuse du *caput* et du *jugum*. En premier lieu, cet auteur nous signale une novelle de Majorien, datée de 458 et intitulée *de Curialibus*, dans laquelle la valeur du *jugum* est estimée à 1.000 *solidi ;* comme, d'après les textes, le *jugum* a la même valeur que le *caput*, il en résulte, et ce point est parfaitement certain, que le *caput* vaut également 1.000 *solidi*. En second lieu, M. de la Malle soutient que le *jugum* avait une étendue uniforme de 66 jugères 2/3. Pour le démontrer, il nous parle des distributions de terre qui furent faites, à partir de Trajan, par les empereurs, aux soldats vétérans, et nous cite un passage d'Hyginus, contemporain de Trajan, où il est dit que 3 légionnaires ou soldats vétérans recevaient 200 jugères de terre (ce qui faisait, pour chacun, 66 jugères 2/3) et que les gradés recevaient 2, 3 ou 4 unités, suivant leur grade.

Partant de ce chiffre de 66 jugères 2/3 et s'appuyant sur l'estimation de 1.000 sesterces, ou 250 francs, donnée à un jugère de terre par Columelle, qui écrivait sous Tibère et Claude, M. de la Malle obtient pour le lot du vétéran une valeur d'un peu plus de 15.000 francs, soit la valeur de 1.000 *solidi* (1), c'est-à-dire, du *jugum*. Le lot de terre attribué à un vétéran avait donc été pris pour type de l'unité imposable, le *caput*.

Suivant cet auteur, l'application du mot *caput* aux terres données à chaque légionnaire ne peut pas surprendre, puisqu'il s'agissait de désigner la quantité concédée par tête. Il conclut en disant que le *jugum* devint l'unité foncière de 1.000 *solidi* en valeur et de 66 *jugera* 2/3 en étendue, et que cette unité, nécessitant un chapitre, un *caput* dans les registres du cens, aurait été l'origine du *caput* foncier.

Nous ne pouvons souscrire à cette conclusion. Il est difficile de s'imaginer que, pour établir une base fixe destinée à une matière

(1) La valeur du *solidus* a été un peu exagérée ; ce qui explique la différence entre 16.665 fr., produit de la multiplication, et 15.000 fr., évaluation de 1000 *solidi*.

aussi générale que l'impôt foncier, on soit allé emprunter quoi que ce soit à une matière aussi spéciale que les récompenses accordées aux vétérans. C'était la loi qui fixait la quotité de terre à distribuer. Selon Tite-Live, les 2.000 colons envoyés à Satricum eurent chacun 2 jugères et demi ; la part de chaque colon d'Anxur fut de 2 jugères seulement. Il nous apprend aussi que les lots des colons de Thuringe ne furent pas égaux ; chaque vélite reçut 40 jugères et chaque cavalier en eut 60. On voit, en outre, dans Apustius, que parfois on accordait 20 jugères au vélite et 40 au cavalier. Enfin, Siculus Flaccus est très explicite sur ce point : « Anciennement, dans le partage entre les soldats d'un manipule, on tenait compte de la fertilité du sol, et celui qui obtenait le meilleur fonds avait une moindre mesure en superficie (*pluribus personis non æqualiter assignatur modus, sed nec singulis acceptis modi per omnes regiones æqualitas est ; nam secundum bonitatem agrorum computatione facta, acceptas partiti sunt, melioris itaque agri minorem modum acceperunt* (1). »

La portion de terre assignée au soldat vétéran était donc variable. Si ces citations ne suffisent pas, nous ajoutons les considérations suivantes. Le texte d'Hyginus a trait plutôt à une distribution extraordinaire, à la suite d'une expédition militaire heureuse, qu'à une distribution normale. Il nous paraît impossible que la même étendue de terres ait constitué partout une unité imposable de même valeur et que les empereurs, si habiles à se créer des ressources de toute nature, se soient ainsi privés de toute la plus-value qu'ils auraient pu tirer des terres fertiles. La valeur du jugère, que Columelle fixait à 250 francs, avait dû subir des variations, car à l'époque de Constantin, la rareté du numéraire amena des perturbations énormes dans toutes les transactions ; puis, Columelle écrivait pour l'Italie, où la valeur moyenne des terres était beaucoup plus élevée que dans les provinces éloignées. Nous avons montré plus haut qu'antérieurement à Dioclétien l'impôt était établi sur le revenu net moyen, c'est-à-dire, d'après sa fertilité plus ou moins grande. Il est bien évident que 66 jugères 2/3 de landes pouvaient ne pas valoir

(1) Siculus Flaccus, *de Conditione agric.* (édition Goësius, 17 et 18).

1.000 *solidi*, et que la même étendue de terres arables pouvait valoir davantage.

L'obligation où était le contribuable d'estimer ses biens en faisant sa *professio*, c'est-à-dire en les déclarant à ceux qui tenaient les registres du cens, indique bien que l'unité imposable n'avait pas une étendue fixe ; car, à quoi bon faire une pareille estimation, pourquoi compter les troncs d'arbre et les ceps de vigne, et punir de mort celui qui les détériorait ou les arrachait pour frauder le fisc (1), si une même étendue avait été estimée partout à la même valeur ?

M. Serrigny s'est occupé de déterminer le *caput* foncier et le *jugum*. D'après lui, le mot *caput* désignait un chapitre de la matrice cadastrale dans laquelle on comptait autant de chapitres, *capita*, qu'il y avait de *juga* dans la circonscription qu'elle embrassait. Quant au *jugum*, il lui donne pour type non pas la part d'un soldat vétéran, mais bien le quart d'une centurie ; en d'autres termes, le quart de l'ensemble des terres accordées dans une colonie à cent vétérans. Après avoir rappelé, au soutien de son système, premièrement que la centurie, ordinairement composée de 200 jugères, comme nous l'apprennent les *rei agrariæ scriptores*, était divisée par deux chemins appelés l'un *decumanus* et l'autre *cardo*, qui se coupaient à angles droits et la partageaient en quatre parties égales, *agri assignati*, de 50 jugères chacune ; deuxièmement, que les terres non distribuées aux colonies étaient divisées en lots de 50 jugères avant d'être vendues par les questeurs, *agri quæstorii ;* troisièmement, que ces divisions des *agri assignati* ou des *agri quæstorii* étaient constatées par des procès-verbaux et des plans déposés aux archives impériales, M. Serrigny conclut ainsi : « N'était-il pas naturel que l'on prît pour type de l'unité imposable cette mesure de 50 jugères constatée officiellement et dont on pouvait suivre aisément les subdivisions au moyen du parcellaire figuré sur les plans des centuries par petits lots de 2 jugères, plutôt que ce nombre bizarre de 66 jugères 2/3 que rien ne constatait (2). »

(1) Code Théod., loi I, *de Censitoribus*.

(2) Serrigny, *Traité sur le droit public et administratif des Romains*, t. II, p. 80.

En déterminant l'étendue du *caput* à 50 jugères, M. Serrigny est tombé dans une erreur analogue à celle de M. Dureau de la Malle.

D'un autre côté, M. Serrigny a essayé de démontrer que l'unité qui formait la base de la répartition de l'impôt foncier entre les provinces et les cités n'était pas toujours le *jugum*. Son argumentation repose tout entière sur ce passage de la novelle 128, chap. 1, de Justinien : « *Déclarantes quantum unucuique provinciæ, sive civitati, pro unoquoque jugo, aut vilis, aut centuriis aut alio quolibet quantum, tam in specie quam in auro fiscalium causa imminet.* » Ce texte qui donnerait, d'après cet auteur, pour base de répartition, soit le *jugum*, soit les *villæ* (fermes), soit les centuries, est susceptible, à notre avis, d'une autre interprétation. Justinien a voulu dire que le taux de l'impôt de chaque province ou de chaque cité, qu'il s'agisse de prestation en nature ou de prestation en argent, est toujours fixé par *jugum*, soit pour les fermes, soit pour les centuries, soit pour les autres propriétés.

M. de Savigny a développé, au sujet du *caput*, une autre théorie dans sa dissertation sur l'impôt foncier au temps des Empereurs. Il conçoit le *caput* foncier de deux façons, ou comme unité réelle, ou comme unité idéale. Il appelle unité réelle une étendue de terrain plus ou moins grande, délimitée et ayant une valeur vénale de 1.000 *solidi ;* et unité idéale, toute partie du sol produisant 1.000 *solidi* de contribution. Il donne au *caput* le sens d'unité idéale.

Cet auteur invoque, en faveur de sa théorie, le dégrèvement de 7.000 *capita* dont il est question dans le discours d'action de grâces d'Eumène à Constantin et qui ne lui semble convenir qu'à des unités idéales. Cet argument est sans valeur, car on peut expliquer le texte en recourant au *caput* réel. Il faut supposer que Constantin, estimant que les évaluations cadastrales étaient exagérées, ordonna de les réduire de manière que le territoire ne fût porté au cadastre pour une valeur de plus de 25.000 *capita* de 1.000 *solidi* chacun. C'est tout simplement une application de la *peræquatio*.

Les lois qui ont trait à la contribution foncière ne contiennent

aucune disposition pouvant justifier le système de M. de Savigny. Nous voyons, au contraire, que la répartition s'effectue en raison des terres détenues par chaque possesseur (*pro modo possessionum* (1) — *proportione suæ possessionis* (2) — *pro ut quisque terras censibus insertas seu obligatas tenebat* (3) — etc...), ou d'après le nombre de *capita* (*per viginti juga seu capita — in triginta jugis seu capitibus — in triginta terrenis jugis*, etc.) (4); que les *rectores provinciarum* doivent écrire dans la répartition des impôts extraordinaires la cote *per singula capita* (5), et que les corvées se fournissent *pro jugorum numero seu capitum* (6). D'un autre côté, la novelle 128 de Justinien ordonne que, dans les délégations spéciales publiées avant l'année financière, on mentionne ce que doit payer le contribuable, *pro unoquoque jugo, aut centuriis, aut villis...* On ne comprend ce texte qu'en donnant au *caput* le sens d'unité réelle; car, le *caput* sera une partie de la centurie ou de la ferme, et la division de l'impôt se fera d'abord entre les *centuriæ* ou les *villæ*, ensuite entre les *capita*.

Enfin, Majorien, Valentinien, Ammien présentent toujours le *caput* comme une unité foncière valant 1.000 *solidi* et à laquelle on impose 2, 7, 25 *solidi*, mais jamais comme une portion du territoire payant 1.000 *solidi* de contribution, et Cassiodore rapporte que l'on fit abandon d'un *caput* entier (*millena*) à la ville de Spolète pour y bâtir des bains, ce qui montre bien que le *caput* désigne une étendue réelle de terre.

Nous avons démontré l'existence, sous Dioclétien, de l'impôt foncier et de l'impôt personnel. Les explications qui viennent d'être données au sujet du *jugum* et du *caput* nous conduisent à adopter le système suivant. Dans la première partie de l'Empire on prit pour unité foncière ou base d'imposition l'étendue des terres à la culture de laquelle suffit une paire de bœufs (*jugum*); Ensuite, lorsque la science financière fut mieux connue, on s'a-

(1) Code théod., loi 1, *de Ann.*
(2) Code théod., loi 49, *de Oper. pub.*
(3) Code théod., loi 28, *de Ann.*
(4) Code théod., loi 8, *de Milit. veste.*
(5) Code théod., loi 4, *de Extraord.*
(6) Code théod., loi 5, *de Itin. munit.*

perçut que l'unité foncière, quoique de même étendue, variait de valeur, suivant la nature et la qualité des terres. Comme il fallait cependant une base fixe de répartition, on détermina à une étendue de terrain de la valeur de 1.000 *solidi* l'unité imposable qui continua à s'appeler *jugum*. Puis, ce mot ne correspondant plus à sa signification primitive et la base de l'impôt foncier fournissant le même impôt que la base de l'impôt personnel (*caput*), on s'est servi indistinctement des termes *caput* et *jugum* pour désigner l'unité foncière.

Un *caput* pouvait représenter une ou plusieurs propriétés, comme aussi la même propriété pouvait contenir plusieurs *capita*. La division des terres par *capita* ne donnait lieu à aucune difficulté, car elles étaient accompagnées de leur évaluation sur les matrices cadastrales.

Nous venons de dire que le taux de l'impôt était le même pour le *caput* réel que pour le *caput* personnel. Nous en trouvons la preuve dans le discours d'Eumène, que nous avons cité plus haut. Eumène distingue la contribution personnelle et la contribution foncière: « *Habemus enim et hominum numerum qui delati sunt et agrorum modum ;* » puis, parlant de la remise faite par Constantin, il continue ainsi : « *Septem millia capitum remisisti, quintam amplius partem nostrorum censuum... remissione ista septem millia capitum viginti quinque millibus, dedisti vires, dedisti opem, dedisti salutem.* » Si la somme totale à la charge des redevables n'eût pas été la même, que les *capita* fussent personnels ou qu'ils fussent fonciers, Eumène n'aurait pas confondu ces deux contributions sous les mêmes 7.000, 25.000 *capita*.

Nous prévoyons une objection : on peut nous dire que le taux du *caput* personnel eût été réellement énorme s'il avait égalé celui du *jugum*. Il est facile de répondre que cette énormité fut précisément un des motifs pour lesquels, sous Dioclétien et sous Constantin, on dégreva les plébéiens des villes, et, en certaines provinces, les habitants des campagnes.

Personne ne conteste la valeur de 1.000 *solidi* attribuée au *caput* foncier. Cette valeur représentait-elle la valeur vénale ou simplement une valeur conventionnelle ?

En parlant de la *professio*, nous avons vu que le contribuable

devait estimer tout ce qui était compris dans sa déclaration. Cette estimation était-elle une valeur capitale ou une valeur fictive ? Quelques auteurs ont essayé de soutenir que la valeur portée au cadastre était une valeur conventionnelle. Dans les cadastres, disent-ils, l'on s'attache généralement moins à la valeur réelle qu'à la valeur proportionnelle des héritages. Ils s'appuient, en outre, sur Ammien Marcellin qui raconte que le taux de l'impôt était fixé au chiffre excessif de 25 *aurei* par 1.000 *solidi*.

Nous croyons que l'on recherchait la valeur réelle. Le passage d'Ammien Marcellin ne prouve pas qu'il s'agit d'une valeur fictive. D'abord, on n'ignore pas que, sous les empereurs romains, l'exagération des impôts était telle que l'administration était obligée d'accorder aux contribuables des remises considérables et qu'elle percevait seulement ce qu'elle pouvait. En outre, ce taux, quoique très élevé, n'est pas invraisemblable.

En France, avant 1789, dans certaines contrées, la taille atteignait jusqu'au tiers du revenu net des terres ; si l'on songe que la dîme et les redevances seigneuriales prenaient, en outre, un cinquième du revenu net du sol, on voit que les charges de la terre étaient aussi lourdes que dans les Gaules, avant l'avènement de Julien.

Il était impossible que le cadastre mentionnât autre chose que la valeur vénale, car il était tout à la fois registre des mutations et cadastre proprement dit. Sa destination était de constater l'état de la conquête et de servir de base à l'établissement de l'impôt.

Les rigueurs avec lesquelles le recensement était opéré, les pénalités très dures dont on entourait cette opération et qui sont racontées en détail par Lactance (1), sont un argument précieux en faveur de notre théorie. Aurait-il été besoin de recourir aux coups de verges et autres tortures pour amener les esclaves à déclarer la fortune réelle de leur maître ? N'était-il pas, au contraire, facile d'obtenir, à l'aide de pareils moyens, une estimation au-dessus de la réalité ?

A quelle somme de notre monnaie correspondaient les 1.000 *solidi*, valeur de l'unité foncière ?

(1) Lactance, *de Morte persecut.*, c. 23.

Nous avons exposé plus haut que, sous Servius Tullius, on employait la monnaie de cuivre. A partir du moment où les Romains entrèrent en relations suivies avec la Grande-Grèce et la Sicile, il leur fut impossible de s'en tenir à cette monnaie. En 269 av. J.-C., une loi ordonna la frappe de l'argent. L'année suivante, il y eut en circulation des monnaies d'argent et des monnaies de cuivre. Les nouvelles pièces d'argent étaient des multiples de l'as valant 2 as et demi (*sestertius*), 5 as (*quinarius*), 10 as (*denarius*) et portaient des chiffres indiquant leur valeur en as IIS, V, X. Seulement, cet as, dont les pièces d'argent étaient les multiples, n'était plus l'as libral (10 onces) de Servius Tullius, c'était l'as réduit à 4 onces (*trientalis*), qui valait 2 fois et demie moins. Dans ce système, le sesterce, qui représentait 2 as et demi nouveaux, était l'équivalent de l'ancien as libral, et la véritable unité monétaire était toujours l'ancien as libral (*æs grave*) sous le nom de sesterce. Le *sestertius* pesait 1 *scripulum* (1 gramme 14 c.), la 24e partie de l'once, et valait, environ, 21 centimes sous la République ; depuis Auguste jusqu'à Domitien, sa valeur diminue un peu graduellement jusqu' à 18 centimes. Quand le sesterce disparut de la circulation comme pièce, il n'en resta pas moins, pendant longtemps, la monnaie de compte universellement employée.

Jusqu'au temps de César, l'or était exclu du système monétaire officiel. Quand César fut dictateur, il frappa non seulement des pièces d'argent, mais encore des *aurei* de 100 sesterces ou 25 deniers. L'*aureus* pesait 7 grammes 80 c. et valait, d'après M. Dureau de la Malle, 20 francs environ.

Sans retirer de la circulation les anciennes monnaies et sans même en suspendre la fabrication, Constantin adopta un système fondé sur des principes et des noms nouveaux. Il rompit, notamment, avec l'habitude conservée depuis les origines de Rome de prendre pour unité de compte l'as libral ou sesterce. Toutes les valeurs furent rapportées à la livre d'or fin. La nouvelle pièce d'or qui fut adoptée comme unité monétaire s'appela *solidus*. Elle pesait 4 *scripula* (4 grammes 55 c.) et valait à peu près 15 francs.

Par conséquent, à l'époque où régnait Constantin, l'unité im-

posable foncière, en d'autres termes, le *caput* réel, qui valait 1.000 *solidi*, représentait 15.000 francs.

Section IV. — Détermination de la matière imposable

Le principe d'égalité en matière d'impôt est rappelé aux contribuables dans plusieurs constitutions. Nous trouvons, notamment, cette règle dans la loi 10 *de Annon.* du Code de Justinien : « *Que tous supportent les charges de l'Etat.* » L'impôt foncier pesait sur les terres et non sur les possesseurs (*tributa rebus non personis indici solent*) ; par suite, chacun ne devait l'impôt qu'en raison de ce qu'il possédait.

Pour former les *capita*, ou unités imposables, on avait besoin de connaître exactement la valeur des propriétés de chaque contribuable. C'était l'objet des recensements généraux que l'on renouvelait quelquefois, soit pour corriger les erreurs qui avaient pu être commises lors de leur exécution « *vitia priorum censuum editis novis professionibus evanescunt* » (1), soit pour tenir compte des modifications qu'exigeaient les circonstances nouvelles, soit encore pour suivre le mouvement de la valeur des propriétés. On pourrait croire que ces rectifications se faisaient isolément sur chaque immeuble, soit sur la réclamation du propriétaire surchargé, soit d'office, à l'occasion d'un changement survenu dans l'état des choses. Mais, de plusieurs constitutions impériales et notamment de la loi 5, *de Censibus*, du Code théodosien, il résulte clairement que, de temps en temps, tous les immeubles, sans exception, étaient cadastrés de nouveau.

Il est bon de rappeler que le cadastre, commencé sous Auguste, ne fut achevé que sous Trajan. Chaque circonscription administrative possédant alors son cadastre, il était facile de reviser les indications qu'il contenait. Aussi, les Empereurs firent-ils procéder assez souvent à cette revision. Il est à croire que ces revisions étaient périodiques ; le texte d'Ulpien, déjà cité, laisse supposer que l'on devait refaire cette opération tous les dix ans. Plus tard, ce délai de dix ans fut porté sans doute à quinze ans ; c'est ce qui semble résulter de la durée des indic-

(1) Digeste, loi 2, *de Censibus*.

tions. Grâce à ces revisions, les plans comprirent peu à peu toutes les propriétés.

Le recensement était confié, comme pendant la première partie de l'Empire, à des fonctionnaires spéciaux appelés *censitores*, qui avaient recours principalement aux déclarations des propriétaires intéressés et aux travaux des arpenteurs ou *agrimensores*.

Nous avons déjà donné la formule de la déclaration (*professio*) (1), en ce qui concerne l'impôt foncier. Nous n'y reviendrons pas. Mais la *professio* ne devait pas seulement contenir les renseignements nécessaires au cadastre, elle devait servir aussi à l'assiette de la *capitatio humana;* le contribuable était tenu de déclarer les membres de sa famille, ses colons, ses esclaves, en indiquant pour ces derniers non seulement la nationalité, mais encore l'industrie, ou l'emploi qu'ils occupaient dans la maison; l'âge de chacun devait être indiqué avec soin, car il était une cause d'exemption de la capitation personnelle.

Lorsque le propriétaire avait fait sa *professio*, le *censitor* se livrait à un examen rigoureux pour en contrôler l'exactitude — *inquisitio* — en s'aidant, comme point de comparaison, des énonciations inscrites sur la matrice cadastrale ancienne et en ayant recours au besoin à l'*agrimensor*. Nous avons vu que les *censitores* n'avaient pas le droit d'arrêter le *modus census* sans appeler les propriétaires et que ceux-ci, pour se soustraire aux exigences du fisc, quittaient leur domicile et se cachaient après avoir eu soin de révoquer les intendants et d'éloigner les colons qui auraient pu fournir des renseignements. Quand des contribuables usaient de cet expédient, les *censitores* se trouvaient dans l'impossibilité d'accomplir leur mission. Il fallut donner aux *censitores* de nouveaux pouvoirs. Théodose leur permit d'arrêter le *modus census* en l'absence du possesseur ou de son représentant (2). Il est probable que cette mesure n'eut aucun effet, car nous trouvons une disposition analogue à celle de Théodose reproduite dans le Code de Justinien.

Mais ce n'était point assez. Il fallait prendre des mesures pour le cas où un *possessor* laissait sa terre inculte et se cachait ou se

(1) Digeste, loi 4, *de Censibus*.
(2) Code théodosien, loi 2, *de Censit*.

réfugiait chez les barbares, afin d'échapper au payement de l'impôt. On permit alors à l'agent du fisc de mettre en possession celui qui voudrait se charger de la terre déserte, moyennant l'acquittement des impositions. Et si personne ne se présentait, ces champs abandonnés étaient inscrits au nom des *curiales*, qui demeuraient tenus d'en acquitter l'impôt.

Lorsque l'état de toutes les propriétés avait été ainsi débattu, vérifié, et que les terres avaient trouvé un possesseur, le cens était clos, *clausus* (1). Dès ce moment, l'évaluation cadastrale était fixée et il n'était plus permis aux contribuables de modifier leurs déclarations. Les *professiones* des propriétaires ainsi contrôlées par les commissaires du recensement étaient reproduites sur les tables du cens appelées *libri censuales*, *paginæ censuales*, *volumina censualia polyptica*, *encautaria civitatum et provinciarum*, *vasaria publica*. Comme la *professio* était la chose principale et que l'examen (*inquisitio*) du *censitor* n'était destiné qu'à en assurer l'exactitude, on désignait, sous le nom de *professio censualis*, l'état de la terre contrôlé, modifié, et inscrit définitivement au cadastre.

Toutes les propriétés, désertes ou cultivées, appartenant, soit à l'État, soit aux municipes, soit aux particuliers, figuraient au cadastre avec les détails que nous avons rapportés.

Nous rappelons ici que les plans étaient gravés sur des tables de cuivre comme les constitutions impériales elles-mêmes, qu'un exemplaire des tables du cens était déposé aux archives de l'Empire, tandis qu'il en restait un deuxième dans la cité (municipe), et qu'un troisième était placé au chef-lieu de la province ; que le cadastre était régulièrement rectifié en raison des changements de propriétaires et des modifications qu'on avait constatées dans l'étendue et la figure des parcelles ; que les énonciations du cadastre avaient une autorité absolue et ne pouvaient être combattues par la preuve contraire.

Il est à supposer, enfin, d'après les textes des Codes de Théodose et de Justinien, que les exemplaires de métal, gênants, volumineux et pesants, finirent par disparaître de la pratique journalière et que d'autres procédés, tels que la transcription sur toile

(1) Code théodosien, loi 5, *de Censu*.

de lin ou l'écriture à l'encaustique (*encaustum*), leur furent substitués pour la commodité des opérations (1).

Le cens, une fois inscrit sur les *libri censuales*, était dit *renunciatus*. Mais il n'était point encore définitif. Ceux qui avaient à se plaindre du fisc étaient admis à faire, par devant le juge de la province, la preuve de la surcharge ; et, s'ils obtenaient gain de cause, il leur était accordé une rectification du *modus census*. Cette action se prescrivait par le délai d'un an, pour ceux qui avaient été absents pour le service de l'État, et de cinq mois pour ceux qui avaient été présents au moment du recensement. Ce délai courait à partir du jour où le cens avait été *renunciatus* et où les registres avaient été envoyés au préfet du prétoire. Théodose, en 393, fixa le délai à un an pour tous les individus présents et majeurs ; quant aux mineurs et à ceux qui étaient absents pour le service de l'État, il leur accorda aussi un an, mais le délai ne commençait qu'à dater du jour où ils pouvaient agir par eux-mêmes, c'est-à-dire qu'à compter du jour de leur majorité ou de leur retour (2).

Les préfets du prétoire devaient donner leur approbation au cens ; c'est du moins ce qu'on peut conclure de l'ensemble des textes. Ces hauts fonctionnaires avaient la surveillance de tout ce qui touchait aux finances, et nous voyons que presque toutes les lois *de Censu* et *de Censoribus* leur sont adressées ; il est probable que les opérations n'étaient parfaites que lorsqu'elles avaient été examinées et confirmées par eux. De plus, il n'est nullement douteux que les actes des *peræquatores* et des *inspectores* ne dussent être approuvés par les préfets du prétoire. Or, les *peræquationes* n'étaient, comme nous le démontrerons, que des cens restreints et partiels ; si de pareils cens avaient besoin de la confirmation des préfets du prétoire, à plus forte raison devait-il en être ainsi pour le cens général. Ces fonctionnaires n'approuvaient, d'ailleurs, les actes du cens que quand toutes les contestations et réclamations avaient été jugées.

Enfin, pour être complet, le cens avait besoin de la sanction de l'Empereur.

(1) Code théod., loi 1, *de Veter.*; Code de Just., loi 1, § 1, *de Colleg.*
(2) Code de Just., loi 5, *de Censib.*; *et Censit.*

Lorsque le cadastre avait ainsi reçu force exécutoire, il était nécessaire de le tenir au courant des mutations de propriétés, afin de transporter la cote de l'ancien propriétaire au nouveau. Ces mutations étaient effectuées d'une manière très exacte, à Rome et à Constantinople, par le *magister census*, ayant sous ses ordres les *censuales*, et soumis lui-même à l'autorité du *præfectus urbis;* c'est dans les bureaux du *magister census* qu'avait lieu aussi l'insinuation des donations et des testaments. Dans les provinces, comme il n'y avait pas de *magister census*, le travail des mutations était confié aux *censuales* placés sous les ordres des magistrats locaux.

Les erreurs d'évaluation contenues dans les registres du cens n'étaient rectifiées que par de nouveaux rencensements ou par des opérations qu'on appelait des *peræquationes* ou *inspectiones*.

Section V. — Péréquations

Il ne faut pas attacher au mot *peræquatio* la signification que nous donnons aujourd'hui au mot *péréquation*. La *peræquatio* était une revision, un redressement, une correction (*retractatio*) du *modus census*, qui avait pour objet, moins une répartition plus équitable entre les contribuables — c'est là le sens de la péréquation dans notre langue — qu'une modification des rapports des *possessores* avec le fisc. Elle avait lieu lorsqu'il s'agissait de faire disparaître les inégalités constatées dans le cens et provenant de la faveur, de la fraude ou de la négligence des *censitores*. Elle avait encore lieu lorsque les fonds avaient été l'objet d'une estimation exagérée, quand les propriétaires étaient hors d'état d'acquitter l'impôt ou bien, lorsque les *possessores*, écrasés sous le poids toujours croissant des charges fiscales, abandonnaient leurs terres.

Dans le premier cas, cette opération n'avait pour but que de faire contribuer à l'impôt quelques privilégiés, qui avaient su s'en affranchir, et d'accroître ainsi les ressources déjà insuffisantes du trésor. Dans les autres cas, elle était accordée pour

arrêter l'abandon des terres et empêcher que la solitude n'envahît l'Empire romain.

A en juger par les nombreux textes qui ont trait aux *peræquationes*, ces opérations paraissent avoir été assez fréquentes ; mais, elles n'avaient pas lieu à des époques fixes. Elles durent être ordonnées toutes les fois qu'il était impossible d'étouffer les plaintes, ou lorsqu'un trop grand nombre de fonds se trouvaient abandonnés.

Il semblerait même qu'elles furent accordées quelquefois à l'obsession des courtisans ; car l'empereur Anastase déclare qu'il écoutera les demandes des cités et des provinces, lorsqu'elles seront faites dans des formes déterminées, mais qu'il ne veut plus entendre parler de celles qui lui seraient adressées par de simples particuliers : « *Privati de iis rebus preces ne porrigant* (1). » La *peræquatio* s'étendait à tout le territoire de la cité ou de la province pour laquelle elle avait été ordonnée ; elle avait un caractère général et pouvait être appliquée même aux *fundi patrimoniales*. Toutes les opérations d'arpentage, d'estimation et de classement des propriétés étaient refaites « *peræquator nihil est aliud quam retractator census* », suivant les expressions de Godefroy. Le *peræquator* devait réduire les évaluations qui étaient trop élevées, augmenter celles qui ne l'étaient pas assez, et supprimer les immunités indûment obtenues.

En n'apportant pas toute l'impartialité nécessaire dans l'accomplissement de leurs obligations, les *peræquatores* rencontrèrent des oppositions très vives. Le colon se cachait ou prenait la fuite pour échapper à l'obligation de la *professio*. Comme les *censitores*, les *peræquatores* obtinrent le droit d'agir hors de la présence des parties intéressées ; mais ce moyen ne remédiait pas toujours au mal.

Lorsque le colon, écrasé de dettes et d'impôts, irrité de la manière inique dont se faisaient les évaluations cadastrales et ne voulant pas continuer à travailler pour le gouvernement seul, abandonnait, sans esprit de retour, sa terre parfois couverte de récolte, il aurait été inutile d'inscrire le fonds sous le nom d'un *possessor* contre lequel le fisc n'aurait eu aucun moyen d'action.

(1) Code de Just., loi 13, *de Ann. et trib.*

Il fallait, alors, procéder à un examen scrupuleux de la valeur exacte du fonds, calculer ce qu'il pouvait supporter d'impôt et supprimer des registres du cens ce qu'il était matériellement impossible d'exiger.

Après ces défalcations, on s'efforçait de connaître les maîtres ou leurs héritiers afin d'inscrire la terre en leur nom. Pour cela, on se livrait à une enquête approfondie et un édit fixait aux propriétaires un délai de six mois pour revenir dans le domaine (1). S'ils ne revenaient point, ou si leur insolvabilité était reconnue, ils perdaient leur droit sur le fonds, que, par suite, on attribuait à celui qui voulait se charger d'acquitter l'impôt, et, de préférence, à celui qui, soit à l'insu, soit avec le consentement des propriétaires, s'était emparé de la terre et l'avait mise en culture.

Si le champ était resté désert, le *peræquator* pouvait choisir parmi les voisins, ou même parmi les étrangers et il inscrivait la terre sous le nom de celui qu'il avait choisi et qui voulait bien accepter la possession. Cette attribution, appelée *addictio*, transférait la propriété, même à l'encontre des tiers qui avaient acquis un droit de gage ou d'hypothèque du chef de l'ancien propriétaire. Cependant, ces tiers avaient un délai de six mois pour faire valoir leurs droits; s'ils agissaient dans ce délai, la propriété pouvait leur être attribuée; mais ils devaient indemniser le possesseur de ses dépens. Cette disposition rigoureuse s'explique par la nécessité d'encourager ceux qui voulaient se porter *possessores* et de les protéger contre toute réclamation.

L'ancien propriétaire, qui voulait rentrer dans ses droits, avait deux obligations à remplir. En premier lieu, il lui fallait présenter sa réclamation pendant un certain délai qui, après avoir été fixé à deux mois par la loi 15, *de Censit.*, du code Théod., fut porté à six mois par les lois 7, *de Censor. et censit.*, et 11, *de Omni agro*, du Code de Just. Une autre loi de ce dernier Code, la loi 8, *de Omni agro*, parle, il est vrai, d'un délai de deux ans; mais il est probable que c'est par mégarde que ce texte a été inséré au Code de Justinien, sans la correction nécessaire, pour le mettre en concordance avec la législation en vigueur.

(1) Code théod., loi 15, *de Censit.*

En second lieu, il était tenu de rembourser au possesseur la valeur des améliorations qu'il avait faites sur le fonds.

A l'expiration de ce terme de six mois, avec lequel s'évanouissaient aussi les droits de gage et d'hypothèque, la propriété était définitivement consolidée entre les mains de celui auquel le *peræquator* l'avait attribuée. Ce nouveau propriétaire était déchargé des contributions arriérées; c'était un avantage sérieux, si l'on considère qu'ordinairement quiconque détenait une terre était responsable des impôts qui la grevaient et qui n'avaient pas été payés.

Lorsque le fonds était désert, le nouveau propriétaire bénéficiait d'un autre avantage : on le dispensait, à titre d'encouragement, et à compter du jour de l'attribution, de tout impôt pendant deux ou trois ans.

Si personne ne consentait à se charger du fonds délaissé — ce qui arrivait très souvent — on dressait acte, devant le juge de la province, de la qualité et de l'état du domaine, puis on l'inscrivait d'office au nom des *curiales* qui, désormais, en étaient responsables et en supportaient les charges. Les intérêts du fisc étaient ainsi sauvegardés au détriment des curies, qui pouvaient, si bon leur semblait, trouver un propriétaire au fonds désert, mais qui n'y réussissaient guère, sans doute, car nous trouvons un grand nombre de textes qui les montrent demandant sans cesse des inspections, des remises, des modérations, et se plaignant d'être accablées par la masse des fonds mis à leur compte.

Les *curiales* avaient intérêt à ne pas laisser dépérir ces terres, car ils devaient une indemnité égale à la diminution de valeur. Quand ils étaient assez heureux pour rencontrer un propriétaire, on portait le domaine sous le nom de ce dernier ; mais ils n'étaient point pour cela déchargés de toute responsabilité, car, en cas de nouvel abandon, la propriété leur faisait retour, et en cas de dégradation, ils étaient obligés d'en payer la valeur.

Si les curies étaient insolvables — le fait s'est produit quelquefois — le fisc avait, en dernier ressort, recours à l'*adjectio*, espèce d'accroissement forcé, imposé aux propriétaires voisins du fonds désert. Nous parlerons plus loin de l'*adjectio*.

Les actes du *peræquator*, qui pouvaient, comme ceux du *cen-*

sitor, être attaqués devant le juge de la province, ne devenaient définitifs qu'après l'approbation du préfet du prétoire et la sanction de l'Empereur.

Section VI. — Inspections

Avec les *peræquationes*, ou revisions du cadastre, on employait aussi, pour égaliser les charges entre les contribuables, une deuxième opération, nommée *inspectio*, qui fut probablement répétée bien des fois, car les Codes de Théodose et de Justinien y font souvent allusion.

En effet, la fréquence des révolutions politiques, le manque de sécurité, les exactions des fonctionnaires impériaux, l'aggravation exorbitante des impôts semblaient s'unir pour rendre les charges de la vie civile intolérables aux possesseurs de biens. La terre, pour la première fois, se vit répudiée par son propriétaire, et ce fut, en quelque sorte, à qui ne posséderait rien pour n'avoir rien à payer. A chacune des pages des codes précités, il est question de terres qui n'ont pas de maîtres. C'est en vain que l'Empereur les offre tantôt aux Romains, tantôt aux Barbares ; personne ne veut de ces largesses intéressées.

Après avoir mis à la charge des curies les fonds incultes qui n'avaient point de maîtres, les Empereurs voulurent assurer la permanence des évaluations cadastrales. Avec la fixité du *modus census*, ils auraient eu la fixité de l'impôt. Pour justifier la permanence des évaluations, ils invoquèrent l'équité, la justice, l'intérêt même qu'ils portaient au contribuable. Voici leur raisonnement : « il ne faut pas décourager le cultivateur laborieux, il serait absurde que ceux qui, sur nos exhortations, ont mis en culture des champs stériles et les ont fécondés de leurs labeurs, eussent à supporter un fardeau qu'ils n'avaient pas prévu. Ce serait un manque de foi que de les en charger (1). »

Ils ne purent obtenir cette fixité tant désirée. En effet, un grand nombre de propriétaires laissaient leurs champs en friche. Cette augmentation incessante des terres incultes finissait par créer une

(1) Code de Just., lois 3. *de Alluv. et palud.*, et 16, *de Omni agro*.

charge écrasante pour les propriétés cultivées, sur qui retombait tout l'impôt. Les plaintes, à cet égard, étaient continuelles et l'Empereur et les administrateurs des provinces en étaient assaillis. De plus, tantôt c'était une province entière (l'Afrique, la Campanie, la Byzacène) qui se prétendait surchargée par le poids des tributs s'appliquant aux fonds stériles, tantôt c'était une curie, à la charge de laquelle on avait mis toute la masse des terres incultes, qui envoyait une *legatio* à l'Empereur pour obtenir un allègement.

Tant que les curies étaient solvables et qu'elles pouvaient répondre entièrement de la rentrée de l'impôt, le pouvoir impérial n'apportait pas une grande attention à leurs doléances ; il accordait quelquefois des remises, à condition qu'il n'entendrait plus se plaindre des propriétés désertes (1). Mais il ne pouvait toujours en être ainsi. Lorsque la fortune des *curiales* était épuisée, il fallait bien les décharger du lourd fardeau des terres incultes, si l'on tenait à sauvegarder les intérêts du fisc.

C'était ordinairement quand les réclamations devenaient trop vives qu'on se décidait à procéder à une *inspectio*, c'est-à-dire à envoyer sur les lieux des inspecteurs, sorte de commissaires extraordinaires chargés de contrôler et de reviser les opérations des péréquateurs. Ces inspections avaient lieu sur la demande des provinces, des cités, ou des simples particuliers. Parfois même, en l'absence de toute demande, les magistrats des provinces ordonnaient une *inspectio*, quand ils en avaient reconnu la nécessité : par exemple, lorque des pays avaient été dévastés par des brigands qui avaient mis en fuite les cultivateurs et rendu les terres désertes (2).

Les inspecteurs, dont les fonctions avaient spécialement pour but de remédier à l'augmentation des fonds déserts, ne se bornaient pas à visiter les propriétés, à entendre les plaintes, en un mot, à instruire les affaires et à faire leur rapport à l'autorité supérieure; ils agissaient et statuaient eux-mêmes, en vertu des pouvoirs qui leur étaient délégués par le préfet du prétoire.

L'*inspectio* devait embrasser toute la province ou la cité qui

(1) Code théod., loi 12, *de Indulg. deb.*
(2) Code théod., loi 1, *de Satur.*

l'avait demandée. Elle s'appliquait généralement à un territoire moins étendu que ne le faisait la *peræquatio ;* elle pouvait même être restreinte au patrimoine d'un simple particulier.

Deux moyens étaient employés par les *inspectores :* la *compensatio* et l'*adjectio.*

La *compensatio* consistait à faire une masse de tous les fonds déserts et de tous les fonds cultivés et à calculer sur le total l'évaluation cadastrale. Dans cette opération, l'*inspector* avait un rôle analogue à celui du *censitor* ou du *peræquator ;* il recevait la déclaration du contribuable et, s'il le jugeait à propos, chargeait un *agrimensor* d'arpenter la propriété. Après avoir compris dans son estimation les terres stériles comme les terres fertiles, il voyait si l'évaluation de l'ensemble de la propriété était exagérée ou non. Dans le premier cas, on la réduisait à la somme que paraissait donner la masse totale des héritages inspectés ; si, au contraire, le revenu des champs fertiles suffisait à acquitter les charges, on n'avait garde de diminuer l'évaluation et on rejetait la demande, après avoir effectué une division nouvelle de tout le territoire en *capita.*

La *compensatio* était obligatoire, c'est-à-dire que celui qui avait des terres incultes et des terres fertiles payait pour les unes comme pour les autres.

Le droit civil ayant proclamé l'indivisibilité de l'hérédité, le fisc tourna habilement cette règle à son profit et décida que l'héritier d'une succession comprenant des fonds fertiles et des fonds incultes, *minus idonei,* ne pouvait prétendre à une exemption pour ces derniers. Le seul moyen, dans cette circonstance, d'éviter les poursuites du fisc, était d'abandonner l'hérédité tout entière. On n'accordait de décharge ou de réduction qu'à ceux qui recueillaient simplement des champs incultes (1). Ce système était trop rigoureux pour que les contribuables n'essayassent pas de se soustraire à ses conséquences.

Dès qu'un patrimoine avait été l'objet d'une compensation, il n'était plus permis d'élever de réclamation au sujet des champs déserts, et ce n'était que dans des cas tout à fait exceptionnels que les Empereurs accordaient une nouvelle inspection. Il en

(1) Code théod., lois 14, *de Censit.,* et 17, *de Ann.*

résultait que, la compensation une fois établie, toute vente en détail dans laquelle on n'avait pas le soin de faire entrer, en proportion égale, des terrains productifs et des terrains improductifs, avait nécessairement pour effet de compromettre le recouvrement de l'impôt, puisque la redevance était calculée d'après la valeur de la masse entière. C'est, en effet, ce qui arrivait fréquemment. Les gens riches, ceux qui avaient conservé quelque fortune, achetaient les champs fertiles et laissaient aux possesseurs pauvres le fardeau des terres incultes ; de sorte que, pour le recouvrement de l'impôt de ces dernières, le fisc n'avait devant lui que des débiteurs insolvables qui demandaient à grands cris des dégrèvements. On comprend que dans ces conditions l'État éprouvait une perte sérieuse.

Mais cette fraude fut déjouée ; on y mit un terme en obligeant ceux qui achetaient ainsi de bonnes terres à prendre une part proportionnelle dans l'impôt des mauvaises. Ce n'était là que l'extension d'un système que les Empereurs avaient imaginé pour empêcher des fraudes analogues qui se commettaient dans les concessions emphytéotiques.

Il arrivait souvent, en cette matière, qu'un contrat comprenait des biens de diverses qualités, les uns productifs, les autres improductifs. Comme l'adjudication avait lieu, à raison de tant par jugère, les gens riches cédaient à des pauvres les champs incultes soumis à un impôt égal à celui des champs cultivés qu'ils conservaient.

Ce calcul, devenu fréquent, avait créé de nombreux embarras au fisc pour le payement des redevances emphytéotiques et des impôts, à cause de l'insolvabilité d'un grand nombre de redevables ; aussi, les Empereurs finirent-ils par ordonner qu'on réunît les fermages et les contributions des fonds déserts aliénés aux fermages et contributions des fonds fertiles conservés aux mains des concessionnaires de biens emphytéotiques, lorsque toutes les terres provenaient d'une même concession (*ex eadem substantia*).

C'est cette solidarité particulière, qui, sous le nom d'ἐπιβολή, était appliquée aux détenteurs des biens du fisc, que l'on étendit à tous les héritages originairement possédés par un même pro-

priétaire ou par des propriétaires indivis. Bien plus, alors même que les terres n'eussent point fait partie d'un même lot, on adjoignit de force les terres improductives aux terres productives.

Il résulte de ces explications que l'ἐπιβολή ou *adjectio* consistait à imposer en masse les biens possédés par un même propriétaire dans la même localité, en réunissant les champs stériles aux champs fertiles, de telle sorte qu'en cas d'aliénation des terrains stériles par le propriétaire, le fisc pût lui réclamer l'impôt de ces derniers, si le nouveau détenteur, dans la suite, les abandonnait ou devenait insolvable.

Si l'ἐπιβολή (*adjectio*) se comprenait facilement, en ce qui concernait le payement des fermages d'une même concession emphytéotique, comme conséquence de l'hypothèque tacite que le fisc avait pour l'exécution de ses contrats, on ne pouvait l'étendre au payement de l'impôt sans violer la règle du droit commun — suivant laquelle la contribution foncière frappe le détenteur actuel de la chose imposée, mais ne remonte pas à ses auteurs et ne se réfléchit pas contre ses voisins — et sans porter une grave atteinte à la liberté des contrats.

Une fois engagés dans cette voie, les Empereurs furent conduits à aggraver l'*adjectio*. Une constitution de Valentinien, Gratien et Théodose ordonna d'adjoindre les terres incultes d'abord, aux terres voisines, puis à celles d'un même territoire ; s'il ne s'en trouvait pas du même territoire, on les réunissait à celles d'un autre territoire. On admettait, cependant, quelques tempéraments qu'on appelait d'équité ; on prenait en considération l'éloignement pour diminuer l'estimation du fonds attribué, et si la terre qui supportait l'*adjectio* n'était ni tout à fait fertile, ni tout à fait stérile, on accordait pour celle qu'on y ajoutait une exemption de deux ans (1).

Les effets de cette *adjectio* furent désastreux. Comme l'accroissement était obligatoire, l'*adjectio* était une véritable servitude à laquelle le *possessor* ne pouvait se soustraire qu'en délaissant toutes ses propriétés et celles qui avaient été ajoutées. Quand l'abandon se produisait, on cherchait, comme en matière de

(1) Code de Jus., loi 7, *de Omni agro*.

péréquation, quelqu'un qui consentît à prendre les immeubles délaissés, et si l'on ne trouvait personne ou s'il était impossible d'adjoindre tous ces fonds abandonnés à d'autres fonds de même origine, la masse entière était transférée au compte de la curie. Cependant, si la curie était trop pauvre pour conserver ces biens, ou si elle ne réussissait pas à les placer, on surchargeait, par le moyen de l'*adjectio*, tous les propriétaires du territoire. On tournait ainsi dans un cercle vicieux qui commençait et finissait par une *adjectio*.

En présence des conséquences graves de l'*adjectio*, les Empereurs essayèrent de la restreindre. Une constitution de Théodose défendit de poursuivre un décurion pour l'impôt que devaient payer les immeubles d'une autre cité que la sienne. D'après une loi d'Arcadius, l'*adjectio* ne fut permise qu'entre biens de même origine (*conserva contribuaria ex eadem substantia et origine*). Mais quand on y recourait, elle avait les mêmes effets que précédemment. L'abandon de la totalité des fonds de même origine était la seule manière d'échapper à l'*adjectio*. Il en fut ainsi jusqu'à Justinien, qui régla l'*adjectio* d'une façon moins vexatoire.

Avant ce prince, l'*adjectio* avait lieu, en vertu du pouvoir discrétionnaire de l'Empereur, et les contribuables, s'ils ne voulaient déguerpir, n'avaient d'autre ressource que de présenter une réclamation au *rector provinciæ*. Dans la novelle 128, chap. 7 et 8, Justinien enlève aux *inspectores* le pouvoir de faire l'*adjectio ;* il confie ce soin au juge de la province. Si un propriétaire croit avoir à se plaindre de la sentence de ce magistrat, l'affaire est examinée par le préfet du prétoire. Toutes les fois qu'un fonds ne peut plus payer l'impôt, il y a lieu à l'*adjectio*, et force est à ceux qui possèdent des fonds de même origine de le recevoir : il leur est transmis avec les colons et leur pécule, avec les fruits, les animaux et tout le matériel de l'exploitation. Quand on ne trouve personne qui soit obligé de prendre le fonds, ou quand on juge à propos de différer l'*adjectio*, on dresse, devant le juge de la province, un inventaire de tout ce qui se trouve dans la propriété, puis on le porte au compte de la curie qui est tenue d'en acquitter l'impôt. Si, dans la suite, on découvre celui qui, d'après

les lois, doit être chargé de ce payement, le fonds est inscrit à son article ; en outre, les décurions, les juges ou les *officiales*, qui ont détérioré le fonds, doivent au possesseur une indemnité égale à la valeur de la détérioration.

La novelle 166 apporte quelques tempéraments à un état de choses devenu très désagréable. Elle a pour objet d'empêcher que l'*adjectio* ne soit appliquée, en même temps, à tous les biens de même origine et de même condition. Elle prend l'hypothèse suivante : un propriétaire, qui a aliéné, *ex justa causa*, un ou plusieurs champs, laisse en mourant ses autres biens à ses enfants ou à d'autres personnes ; ensuite, ses héritiers vendent quelques terres provenant de la succession, et parmi ces terres il y en a qui deviennent stériles et qui rendent l'*adjectio* nécessaire. Comment régler l'attribution ?

D'après la novelle, l'attribution ne sera plus faite à tous les détenteurs des terres de même origine, mais à l'acheteur qui a traité avec les héritiers, s'il possède d'autres fonds et s'il est solvable. Dans le cas contraire, l'*adjectio* sera faite aux héritiers du défunt, et si ces derniers ne sont pas en état de supporter la surcharge, aux personnes qui ont acheté du défunt. Ainsi, quand les divers possesseurs sont solvables, les possesseurs antérieurs échappent à l'*adjectio*. Existe-t-il plusieurs possesseurs du même ordre, la répartition des fonds ajoutés a lieu non par égales portions, mais en raison de la fertilité des champs de même nature que ces personnes détiennent.

Enfin, dans la nouvelle 168, Justinien décide que les biens situés à la ville ne doivent point supporter l'*adjectio* des terres de la campagne, « car, dit-il, si ces biens sont de même origine, ils ne sont point soumis au même impôt ».

Malgré ces améliorations, le système n'en reste pas moins frappé d'un vice radical, et ce vice, c'est le principe même de l'*adjectio*, car les lois ont beau faire, elles n'arrivent jamais à tirer de bons résultats d'une idée qui n'est pas juste.

Dès que les *inspectores* avaient terminé les opérations que nous venons de décrire, ils rédigeaient un rapport qui rendait compte de l'état du territoire avant et après la *compensatio* ou l'*adjectio*. C'est d'après ce rapport, auquel les préfets du prétoire

joignaient leurs observations, que l'Empereur décidait. Avait-on reconnu que les évaluations étaient bien établies, le rescrit impérial ordonnait que l'impôt serait acquitté en entier; au contraire, résultait-il du travail de l'*inspector* qu'elles étaient exagérées, l'Empereur accordait une *indulgentia*, en d'autres termes, réduisait le nombre de *capita*. Quelquefois, même, on accordait une exemption complète « *absoluta et aperta levamenta* », par exemple, lorsque l'on ne trouvait pas de fonds productifs pour supporter l'*adjectio* ou quand les curies, les cités ou les provinces étaient trop pauvres pour acquitter l'impôt demandé. C'est ainsi que la Campanie, qui contenait une grande étendue de terres incultes, fut dégrevée de 528.042 jugères, l'Afrique proconsulaire de 5.700 centuries et de 144 jugères et demi, la Byzacène de 7.615 centuries et de 3 jugères et demi (1).

Section VIII. — Observations sur les agents du cadastre

L'institution du recensement des propriétés pour l'établissement de l'impôt foncier, institution qui en elle-même était excellente, avait été corrompue par le pouvoir lorsqu'il se permettait, soit de dépouiller les contribuables des terres fertiles qu'ils possédaient, sous prétexte qu'ils n'étaient point suffisamment solvables, soit de leur adjoindre des terres incultes.

Pour que rien n'échappât à l'impôt, on envoyait *censitores* sur *censitores* qui élevaient successivement le *modus census* quoiqu'ils n'eussent découvert aucune nouvelle matière imposable : « *Alii super alios mittebantur tanquam plura inventuri ; et duplicabatur semper illis non invenientibus sed ut libuit addentibus ne frustra missi viderentur* (2). »

Les *peræquatores* et les *inspectores* se rendirent coupables de graves malversations. Armés du pouvoir d'arrêter seuls le *modus census*, et d'attribuer les terres, ils en abusaient tantôt pour favoriser un ami ou un *potens*, tantôt pour surcharger ceux qui

(1) Ccde théod., lois 2 et 13, *de Indulg. debit.*
La centurie valait environ 50 hectares.
(2) Lactance, *de Morte persecut.*, ch. 23.

leur étaient hostiles. Souvent, on fut obligé d'envoyer un autre *peræquator* pour remédier aux fraudes commises par le premier et surtout pour rendre aux propriétaires les fonds dont ils avaient été injustement dépouillés, sous prétexte de *peræquatio*.

Aussi, ces *censitores*, ces *peræquatores* et ces *inspectores* étaient-ils universellement détestés. Les Macédoniens, quoique écrasés par les impôts, aimaient mieux offrir la moitié de la somme à laquelle ils avaient été taxés que de recevoir chez eux un *inspector*. Les habitants d'Achaïe proposaient de fournir le tiers de la somme qu'on leur demandait, pour qu'on ne leur envoyât pas d'*inspectores*.

Et cependant, ces agents du cens si redoutés devaient être choisis parmi les gens capables et de bonne renommée : « *per cognitos ac probatos viros.* » Ceux qui avaient été désignés pour ces fonctions ne pouvaient se faire excuser, à moins de motifs graves qui étaient laissés à l'appréciation de celui dont émanait la nomination (empereur, préfet du prétoire, recteur de la province) (1). On prenait presque toujours les employés du cadastre parmi les personnes qui avaient occupé des postes élevés dans l'administration. Théodose leur donna le titre de *spectabiles*. Le plus souvent, ils étaient *comites*, et même *comites* de premier ordre.

Ces fonctionnaires n'étaient pas à l'abri de la rigueur des lois. Ils pouvaient être accusés devant le *rector provinciæ*, et, en cas de condamnation, ils étaient punis de la perte de leurs dignités et de leurs biens.

On est fort surpris, en étudiant le système financier de l'empire romain, de l'unité parfaite qui régnait dans toute l'étendue des possessions romaines et qui avait été amenée bien plus par le besoin urgent de ressources que par le désir d'alléger le fardeau de l'impôt. La législation de l'empire, en créant deux institutions, le *caput* et le *cadastre*, montre bien qu'elle s'était appliquée à mettre partout la contribution foncière en rapport avec la valeur du sol. L'adoption du *caput*, comme base de cotisation, eut d'heureux résultats, car elle rendit plus uniforme, plus régulière, plus certaine l'assiette de la contribution foncière. La confection du *cadastre* permit à l'État de connaître exactement le nombre

(1) Code Théod., loi 6, *de Censit.*

des *capita*, c'est-à-dire, les possessions de chaque contribuable, et les ressources qu'on en pouvait tirer; il devenait ainsi plus facile de mesurer le fardeau aux forces destinées à le supporter.

Les recensements assez fréquemment renouvelés avaient pour effet de rectifier les erreurs qui avaient pu se glisser dans les premières opérations et de tenir le cadastre au courant des variations que subissait la valeur des propriétés.

Ce n'est pas que ce système n'eût aussi ses imperfections. La méthode suivie dans l'exécution du cadastre n'était pas sans inconvénient. En effet, les procédés des fonctionnaires occupés aux opérations du cadastre avaient quelque chose d'inquisitorial qui blessait profondément les populations ; la règle, qui obligeait chaque contribuable à faire lui-même l'évaluation de la fortune, offrait de grands dangers, tout en paraissant présenter un caractère libéral, car l'évaluation donnait lieu à un débat contradictoire entre le contribuable qu'elle poussait à la fraude, et le fonctionnaire, qui pouvait se laisser aller à la violence, et ce débat se produisait non pas en secret, dans un bureau, mais bien en public, au milieu de la foule rassemblée à cet effet et tout entière intéressée à la discussion.

Une telle manière de procéder au recensement faisait de l'opération du cadastre une véritable lutte entre la population et le gouvernement. Aussi n'est-on pas étonné, en lisant dans Lactance les nombreuses et violentes scènes de désordre qui avaient lieu à l'occasion des évaluations cadastrales.

Section VIII. — Fixation de l'impôt

§ Ier. — Edits d'indiction

Il n'est pas nécessaire de longs développements pour établir que la population romaine n'avait aucune part dans la fixation de l'impôt. Le vote de l'impôt par les représentants des contribuables, un des principes les plus importants sur lesquels reposent nos sociétés politiques modernes, ne fut jamais connu à Rome. Le mot même n'existe pas dans la langue fiscale des Romains. Le tribut est commandé (*imperatum*), édicté (*indictum*), mais non

consenti. A aucune époque de son histoire, le peuple romain ne songea à revendiquer le droit dont il s'agit.

Servius Tullius fixa lui-même le montant du *tributum*. Sous la République, c'était le Sénat qui décrétait l'impôt. Quand ce gouvernement fit place à l'Empire, ce pouvoir passa à l'Empereur qui établissait, tous les ans, le *quantum* de l'impôt pour chaque province, dans une loi nommée le plus souvent *indictio* et quelquefois *delegatio, edictum, præceptum, epistolæ, dispositio*.

Le mot *indictio* a reçu plusieurs sens qu'il convient d'expliquer :

1° Il désignait, à l'origine, l'édit annuel émané de l'Empereur, qui indiquait le montant total des impôts à percevoir ;

2° On l'employa bientôt pour désigner l'impôt lui-même. Cette extension se comprend aisément. On fut, en effet, naturellement porté à appliquer à l'impôt lui-même le mot qui servait à désigner la loi financière de l'époque. L'impôt ordinaire, qui était nommé *canonica et consulta illatio*, prit, par suite, le nom d'*indictio* ou de *solida indictio*, tandis que les charges extraordinaires qui vinrent s'adjoindre à cet impôt principal furent comprises sous le nom de *superindictio* ou de *extraordinaria indictio, nova indictio, indictio extra ordinem*.

3° Le retour de l'*indictio* à une époque fixe de chaque année donna à ce mot une troisième acception qui fut de beaucoup la plus importante et la plus répandue. *Indictio* signifia l'année financière, c'est-à-dire, l'exercice.

Comme la fixation et le payement de l'impôt étaient devenus une des principales préoccupations des gouvernants et des contribuables, on confondit peu à peu avec l'année financière ou exercice l'année civile établie d'après le calendrier Julien (1), et,

(1) Dans le calendrier Julien, l'année comprenait douze mois formant ensemble 365 jours : *januarius, februarius, martius, aprilis, maius, junius, julius, augustus, september, october, november, december*. *Februarius* avait 28 jours, *aprilis, junius, september, november* en avaient chacun 30, les autres 31. Les jours se comptaient par rapport aux Kalendes, Nones, Ides. Les Kalendes tombaient le 1er de chaque mois ; dans le mois de février, les mois de 30 jours et les mois de janvier, août, décembre, les Nones tombaient le 5, et les Ides le 13 ; les autres mois avaient les Nones le 7 et les Ides le 15. Tous les ans, on intercalait un jour entre le 23 et le 24 février ; c'est à ce jour (*bis sexto ante kal. mart.*) que les années bissextiles doivent leur nom.

sans pourtant abandonner complètement l'usage de cette dernière, on compta de préférence par années financières, c'est-à-dire, par indictions.

Les auteurs ne s'entendent pas au sujet du point du départ de l'exercice. Les uns le fixent au 1er novembre, d'autres au 1er mars, d'autres enfin au 1er septembre. Nous pensons que c'est à cette dernière date que commençait l'année financière. Nous adoptons cette date en nous appuyant sur un passage du chapitre I de la novelle 128 : « *Per quam (præsentem legem) sancimus per julium vel augustum mensem uniuscujusque indictionis particulares dispositiones collationum futuræ indictionis... manifestari. Sic igitur compositus tales dispositiones provinciarum judicibus destinari in præmiis uniuscujusque indictionis et proponi... intra septembrem et octobrem menses...* »; on voit que les mois de juillet et d'août précèdent l'indiction, que les mois de septembre et d'octobre la suivent; par conséquent, l'indiction commençait le 1er septembre.

La preuve que l'exercice partait du 1er septembre nous est encore fournie par une constitution d'Anastase qui ordonne « *que tous les impôts soient payés en trois termes également espacés, savoir, aux Kalendes de Janvier, aux Kalendes de mars et à la fin de l'indiction* (1) ». La troisième échéance sera donc à la fin d'août.

L'*indictio* de l'Empereur fixait l'impôt pour tous les *tituli* spéciaux à l'exercice. Nous venons de dire qu'elle était rendue à la même époque, chaque année. Est-il possible de préciser cette époque? On ne peut y arriver que par induction. C'était, à notre avis, à la fin de mars, que le prince promulguait son *indictio*. Aucun texte, il est vrai, ne l'affirme positivement; mais cela résulte des faits suivants : d'une part, on trouve dans le Code Théodosien une série de lois qui, primitivement réunies, formaient une loi unique par laquelle Honorius et Arcadius imposèrent au diocèse d'Afrique une vaste réquisition. Ces lois sont datées de la veille des Kalendes d'avril; d'autre part, d'après la loi 8, *de Extraord.* du même code, lorsque des besoins nouveaux peuvent être

(1) Code théod., loi 13, *de Ann.*

prévus par le préfet du prétoire, ce magistrat doit en informer l'Empereur qui, au moment de l'indiction, tient compte, par l'augmentation de l'impôt, des besoins qui lui ont été signalés. C'est à l'époque de l'indiction « *tempore indictionis* » que ces lois relatives à l'augmentation de l'impôt doivent être rendues, sur l'avis du préfet du prétoire. Dès lors, pour le diocèse d'Afrique, et aussi pour la préfecture d'Italie dont dépendait le diocèse d'Afrique — car il n'est pas probable que l'année financière ne commençât pas en même temps dans toute la préfecture — l'édit d'indiction était promulgué vers la fin de mars, c'est-à-dire six mois avant le commencement de l'exercice.

Il ne faudrait point, toutefois, assigner la même date de promulgation à l'édit d'indiction concernant l'Égypte. La loi du 3, *de Indict.*, du Code théodosien, rendue en juin 436, énonce qu'en Égypte la publication de l'Édit d'indiction aura lieu deux mois avant le 1er mai, et la loi 4 du même titre et de la même année ordonne de publier les expéditions de l'édit avant le commencement de l'exercice. Ces deux textes montrent bien par leur rapprochement que le commencement de l'année financière en Égypte était placé au 1er mai. En appliquant à l'Égypte l'intervalle de six mois qui séparait en Italie l'édit d'indiction du commencement de l'exercice, on s'aperçoit que l'édit d'indiction concernant l'Égypte était rendu non plus à la fin de mars, mais le 1er novembre. Il est difficile de donner les motifs de cette singularité. Peut-être était-ce parce que le mois de mai coïncidait en Égypte avec la fin de la moisson et les récoltes, comme le mois de septembre, dans les autres pays.

4° Le mot *indictio* reçut, enfin, un autre sens. Sans abandonner complètement le calendrier Julien, on divisa le temps en périodes de 15 années et, pour chaque période, on indiqua, par son numéro d'ordre, l'année que l'on voulait désigner. Le mot *indictio* est très souvent, dans les textes, précédé ou suivi d'un chiffre romain ; alors, il veut dire que le fait relaté par le texte s'est passé dans une année déterminée, la première ou la troisième, par exemple, d'une période de 15 ans, mais on ignore à quel cycle appartient cette année. Le terme *indictio* fut appliqué à la période elle-même. Ce mode de supputation qu'Aurélius Victor et Lac-

tance font remonter à Dioclétien devint d'un usage général dans les constitutions des Empereurs (1).

Que chaque cycle embrassât 15 années, c'est ce dont on ne peut douter. Cela résulte d'abord de ce qu'on ne trouve pas, dans les textes, d'indiction dont le numéro soit supérieur à 15. Puis, la novelle 147 l'établit, en quelque sorte, mathématiquement dans son chapitre 1er : « *Nous remettons entièrement à tous nos sujets ce qui nous est dû depuis la première indiction incluse du cycle précédent jusqu'à la septième indiction incluse, de telle sorte que nos sujets jouissent de la remise de 22 ans continus, que nous avons faite.* » Enfin, une constitution d'Honorius et Théodose vient compléter la preuve : « *Ex indictione undecima Valentina in quintam usque nuper transactam indictionem, annorum scilicet quadraginta* (2).» Il s'agit d'une remise de 15 ans ; d'une part, la remise commençant à la onzième année d'une de ces périodes et se terminant à la cinquième d'un cycle commencé, nous avons déjà 10 ans d'exemption ; d'autre part, la remise comprend, en outre, 30 années ; on voit donc qu'il y a juste place pour deux périodes de 15 ans chacune.

On a toujours affirmé qu'il y avait un rapport entre l'organisation du système financier dans l'empire romain et cette période de 15 ans ou cycle d'indiction. Il est certain que cette relation existait et ce qui le prouve, c'est que toutes les lois faisant allusion au cycle d'indiction sont des lois financières. Mais ces lois ne nous expliquent pas comment cette période de 15 ans se rattachait à l'établissement de l'impôt.

L'abbé Dubos avance que le contingent annuel des impôts était fixé au commencement de chaque cycle d'indictions pour toute sa durée (3).

Il est facile de démontrer que l'édit d'indiction était annuel ; il suffit de lire cette phrase d'une constitution de Théodose et Valentinien : « *Ne per ignorantiam collatores, ad anni prioris exemplum, ante delegationem missam ea cognantur exsolvere, quæ postmodum indebita, missa delegatione, forsitan provocabit even-*

(1) L'Église a adopté cet usage. Les Bulles papales comptent par indictions à dater de la naissance de Jésus-Christ.

(2) Code théod., loi 9, *de Indulg.*

(3) Dubos, *Histoire de la monarchie française*, liv. Ier, ch. XII.

tus (1), » pour reconnaître que le *quantum* de l'impôt foncier variait ou pouvait varier tous les ans.

Pour nous, nous croyons que la relation, qui existait entre la période de 15 ans et les contributions, consistait uniquement dans sa coïncidence avec le renouvellement du cadastre ; en d'autres termes, nous estimons que le cycle des indictions avait pour origine la revision du cadastre. En effet, le cens, revisé sous la République tous les 5 ans, fut ensuite, sous l'Empire, remplacé par le cadastre, qui fut l'objet, lui aussi, de revisions décennales d'abord, puis quindécennales ; il est naturel, dès lors, que cette période de 15 ans, importante par suite du renouvellement du cadastre et connue de tous, ait été employée pour compter le temps au point de vue financier.

Le cycle des indictions s'appliquait aussi bien à l'impôt foncier qu'à l'impôt personnel ; car la revision des bases de la *capitatio humana* s'effectuait en même temps que celle du cadastre. Cette double opération n'en formait, en réalité, qu'une seule ; c'est ce que l'on peut déduire d'une loi d'Ulpien, qui veut que chaque propriétaire foncier indique les fermiers et métayers demeurant dans ses domaines (2) ; d'un passage de Lactance où il est dit que, pendant les opérations du cadastre exécuté sous Dioclétien, on recensait tous les hommes employés à la culture, toute la plèbe des villes et des campagnes ; d'un texte du Code de Justinien, d'après lequel si un beau-père permet à son gendre de déclarer comme siens, dans sa *professio censualis*, des esclaves qui lui appartiennent à lui, le beau-père, il sera regardé comme ayant consenti la donation (3).

Le droit de fixer l'impôt n'appartenait qu'à l'Empereur ; par conséquent, de même que lui seul pouvait lever l'impôt principal ou impôt ordinaire, de même il n'appartenait qu'à lui de l'augmenter par un nouveau décret. En outre, le prince réglait l'emploi de l'impôt sans que personne eût le droit de contrôle. Une constitution de Constant et Constance (4) donne, il est vrai, la permission aux préfets du prétoire d'établir, en cas d'urgente

(1) Code théod., loi 3, *de Indictionibus*.
(2) Digeste, loi, 4, § 5, *de Censibus*.
(3) Code de Just., loi 7, *de Donat*.
(4) Code théod., loi 1, *de Exactionibus*.

nécessité, des impositions supplémentaires, des *superindicta* ou *extraordinaria;* mais cette autorisation leur fut bientôt enlevée par une constitution de Gratien, Valentinien et Théodose, qui défendit aux habitants des provinces de payer ce qui pourrait être exigé comme *superindicta*, en vertu des seuls ordres des préfets du prétoire, et qui déclara que, pour être régulier et exigible, l'impôt devait être confirmé par l'empereur. Bien plus, une constitution de Valens (1) décida que les magistrats qui ne se conformeraient pas à l'indiction seraient condamnés au quadruple de ce qu'ils auraient imposé en trop.

Ces défenses ne furent pas toujours observées. On voit des impôts levés non seulement de la seule autorité du préfet du prétoire, mais encore de celle des magistrats municipaux qui procédaient ainsi dans un intérêt local. On trouve dans ce fait une des causes principales des plaintes des populations.

L'édit d'indiction était-il unique, ou bien l'Empereur rendait-il autant d'édits qu'il y avait de préfectures ? Les textes sont muets sur ce point. Il y avait très probablement pour chaque préfecture un édit spécial. Cette solution nous paraît résulter de ce passage du discours d'action de grâce d'Eumène à Constantin : « *Nec tamen juste quæri poterat, quum et agros qui descripti fuerant haberemus, et Gallicani census communi formula teneremus.* » Ce texte fait supposer que la contribution qui grevait un *caput* dans une province pouvait n'être pas la même que celle qui existait dans une autre province. La loi 4, *de Ann.*, du Code Théod. semble aussi justifier notre opinion lorsqu'en imposant aux Empereurs l'obligation d'écrire de leur propre main le taux de la prestation elle s'exprime en ces termes : « *Quæ manu nostræ delegationibus inscribuntur.* » L'expression *delegationibus* ne peut se comprendre que si l'on admet l'existence d'un édit par préfecture. Enfin, une constitution de Théodose et Valentinien nous dit que plusieurs indictions avaient été promulgées dans la même année : « *Particulari delegationum notitia.* »

Cette multiplicité de lois de finances et cette fixation spéciale des divers contingents des préfectures ont, assurément, leur raison d'être dans l'Empire romain, où les préfectures n'étaient

(1) Code théod., loi 11, *de Extraord.*

pas de simples divisions administratives, comme nos départements actuels, mais de grands commandements ayant chacun un gouvernement particulier.

Mais si, par suite de la multiplicité des indictions, il intervenait une division entre les préfectures, dans chacune d'elles l'impôt était de quotité, c'est-à-dire que l'édit ordonnait pour chaque *caput* une prestation d'une somme déterminée de *solidi*. C'était là l'avantage, en même temps que la justification de toutes les opérations compliquées qui avaient amené la connaissance exacte de la matière imposable.

On ne fixait point, à l'avance, la somme totale de l'impôt pour la répartir ensuite entre les préfectures, les diocèses, les provinces, les cités et les *capita*. L'impôt était directement déterminé par *caput* ou *jugum*.

Grâce au cadastre, on avait pour chaque préfecture le nombre des *capita*. Il suffisait de dresser préalablement le budget de l'Empire, de se rendre un compte bien exact des sommes qu'exigeaient pour l'année entière les divers services de l'État et de diviser la somme mise à la charge de la préfecture par le nombre des *capita* compris dans son territoire, pour connaître la quote-part de chacun d'eux. On désignait cette quote-part sous le nom de *modus indictionis*.

Au moyen de la matrice cadastrale qui était déposée dans ses archives, l'Empereur obtenait, sans difficulté, le nombre des *capita* des préfectures; il déterminait lui-même, d'après le budget qu'il arrêtait, le *modus indictionis* de l'année. Non seulement, il s'était réservé le droit de régler le *modus indictionis*, mais encore il devait l'écrire lui-même. Le pouvoir impérial avait pris cette mesure dans l'intérêt des contribuables, et surtout pour empêcher les exactions de ses fonctionnaires.

Le *caput* était la seule et unique base de la contribution foncière. Il est très facile de comprendre les avantages d'un semblable système. L'imposition directe du *caput*, autrement dit, la conversion de l'impôt foncier en impôt de quotité, coupait court à tous les inconvénients des répartitions effectuées successivement entre les diverses parties du territoire. En France, le département peut réclamer contre le contingent qui lui est assi-

gné par le parlement, l'arrondissement contre la somme mise à sa charge par le conseil général, la commune contre le travail des conseils d'arrondissement (1). Dans l'organisation financière de la seconde partie de l'empire romain, tous ces rouages compliqués n'existent pas ; il n'y a qu'une seule division à faire : c'est la division dans la commune ; nous verrons plus loin que, grâce encore au *caput*, elle est des plus simples et se fait, en quelque sorte, mathématiquement. D'ailleurs, les domaines réunissaient presque toujours plusieurs *capita*, et quand on avait affaire à de petites propriétés, le nombre des propriétaires réunis pour former un *caput* n'était pas ordinairement très considérable, car le chiffre de 1.000 *solidi*, valeur de l'unité imposable (*caput*), correspondait à 15.000 francs, environ, de notre monnaie et ne représentait pas, par suite, une somme élevée. En outre, on savait à l'avance quel serait le montant des recettes, et on était certain de pouvoir assurer le fonctionnement régulier des services publics, puisque le nombre des *capita* était exactement connu.

Le système romain réunissait donc les avantages qui résultent et de l'impôt de quotité et de l'impôt de répartition, tels que nous les comprenons aujourd'hui. C'était l'emploi du *caput*, comme base de cotisation, qui avait permis d'obtenir cet excellent résultat. Ce *caput*, déterminé par des procédés analogues dans tout l'empire, avait partout la même valeur et pouvait, dès lors, être taxé partout à la même somme.

Le mode d'assiette que nous venons d'exposer est confirmé par un grand nombre de textes, soit classiques, soit juridiques, entre lequels paraît exister un parfait accord. Que l'impôt soit fixé par *caput* ou à raison d'un certain nombre de *capita* réunis, la méthode est toujours la même : c'est une prestation demandée directement soit à un *caput*, soit à plusieurs *capita* pris en masse et considérés comme formant ensemble une unité ; mais il n'est jamais question de répartitions effectives entre les circonscriptions de l'empire.

L'édit d'indiction réglait la somme d'impôt à percevoir par *ca-*

(1) Nous ne parlons que de l'impôt foncier sur les propriétés non bâties ; car l'impôt foncier sur les propriétés bâties a été transformé en impôt de quotité par la loi du 8 août 1890.

put. Que l'édit ait indiqué l'impôt de cette façon très simple, c'est ce que prouvent de nombreux textes.

D'après la novelle 128, chap. 1er, on fixait dans l'édit d'indiction le taux du *caput* : « *Quantum in unaquaque provincia pro unoquoque jugo, aut villis, aut centuriis, aut quorumvis aliorum nomine tam in specie quam in auro tributorum nomine incumbat.* » De même, Ammien Marcellin nous dit que Julien ayant trouvé la Gaule grevée de 25 *aurei* pour 1.000 *aurei*, c'est-à-dire, par *caput*, n'en demanda plus que 7. Enfin, dans une novelle, Majorien s'exprime ainsi : « *Binos per jugum vel millenos solidos compelli debere præcipimus.* »

On le voit donc, l'impôt foncier était véritablement un impôt de quotité ; car, à la simple lecture de l'édit d'indiction, chacun savait ce qu'il avait à payer par *caput*. Remarquons, cependant, que l'impôt foncier conservait la forme d'un impôt de répartition, puisque chaque division administrative faisait l'objet d'un édit et que cet édit mentionnait la somme totale résultant de l'application du taux du *caput* dans la circonscription.

Les différentes prestations extraordinaires ne présentaient pas toujours le même taux par *caput*. De plus, dans certains cas, entre autres pour les prestations extraordinaires affectées au service des armées, la somme était imposée non plus à chaque *caput*, mais à une réunion de plusieurs *capita*. Citons la loi 2, *de Milit. veste*, du Code de Just., qui exige la fourniture d'une *vestis militaris* par 20, 30, 60, 300 *juga seu capita*, suivant les provinces ; la loi 32, *de Erog. milit.*, du Code Théod., d'après laquelle certaines impositions destinées au payement des appointements du *rector provinciæ* étaient établies à raison d'un *solidus* pour 120 *capita*, plus tard pour 60, et enfin pour 13 *capita*.

Les taxes extraordinaires faisaient l'objet de titres spéciaux (*tituli pensitandi*) dans l'édit d'indiction, et le taux de l'impôt par *caput* ou par réunion de *capita* était indiqué sous chaque *titulus*. C'est ce que nous montrent la loi 2, *de Milit. veste*, dont nous venons de parler, et une novelle de Majorien, où il est question d'un *titulus remunerationis* de 2 *solidi* et demi par *caput*, ouvert au profit des juges des provinces et de leurs *officiales*. L'impôt continuait à être de quotité, puisque chaque contribuable,

au moyen du cadastre et de l'édit, connaissait sur-le-champ le montant de sa prestation.

§ 2. — PUBLICATION DES ÉDITS

L'édit d'indiction de chaque préfecture signé par l'Empereur en caractères de pourpre (1) et contenant le *modus indictionis* écrit de sa main était, comme toute loi, aussitôt après sa réception au chef-lieu de la préfecture, insinué, c'est-à-dire, transcrit sur le registre des actes publics (2). L'insinuation le rendait exécutoire (3). Mais il ne suffisait pas de transmettre l'édit aux magistrats chargés de le faire exécuter, il fallait aussi porter le *modus indictionis* à la connaissance des contribuables. Dans ce but, le préfet du prétoire rendait, lui aussi, un édit portant le même nom que l'édit impérial (*delegatio, indictio*) et dans lequel il insérait une copie de ce dernier. L'édit du préfet était affiché, par les soins du chef des *officiales* de ses bureaux, dans les endroits les plus fréquentés, tels que places publiques, marchés, tribunaux, églises.

Lorsque ces formalités étaient remplies, l'on procédait à la rédaction des délégations spéciales pour les diocèses « *particulares dispositiones* », en d'autres termes, à la division de l'impôt entre les diocèses de la préfecture. Cette opération était des plus faciles. Les employés des bureaux du préfet du prétoire (*scrinarii*) prenaient le nombre de *capita* existant dans chaque diocèse et connu à l'avance, grâce au cadastre, et le multipliaient par le taux de l'impôt (*modus indictionis*), porté dans l'édit pour chaque *caput*; ils obtenaient ainsi la part du diocèse.

Ces délégations ainsi confectionnées et mentionnant la cotisation de chaque *caput*, le prix des denrées (*species*) calculé d'après les poids et mesures de chaque pays, la portion d'impôt qui revenait à la caisse publique et celle qui devait être employée dans les diocèses, étaient adressées aux diocèses où, après avoir été insinuées dans les actes de *vicarii*, elles étaient publiées pendant deux mois.

(1) Gibbon, *Histoire de la décadence de l'Empire romain*, ch. XVII.
(2) Code de Just. *Novelle 152*.
(3) C'est là l'origine du droit d'enregistrement invoqué par nos parlements, sous l'ancienne monarchie française.

Il résulte des textes que cette publication était fixée au mois de juillet. D'un côté, la loi 34, *de Ann.*, du Code Théod., donne aux contribuables du diocèse d'Afrique pour la *collatio auri*, c'est-à-dire pour le payement de la contribution en numéraire, quatre mois à partir de la publication de l'édit; d'un autre côté, la loi 3, *de Collat. fundi* (même Code), qui est aussi relative à l'Afrique, prescrit aux percepteurs d'effectuer la *collatio auri* dans l'espace de quarante jours, du 10 avant les Kalendes de décembre (20 novembre) à la veille de celles de janvier. Par conséquent, en comptant quatre mois avant le 20 novembre, on arrive au 20 juillet, soit deux mois avant le commencement de l'année financière, qui, nous l'avons vu, était placé au mois de septembre. La novelle 128, ch. 1, est aussi très explicite à ce sujet. Le diocèse d'Afrique faisant partie de la préfecture d'Italie, on peut conclure que ces lois n'étaient pas spéciales à l'Afrique et qu'elles devaient s'appliquer aux autres diocèses de cette préfecture.

Pour l'Égypte, cependant, la loi 3, *de Indict.*, du Code Théod., indique le mois de mars comme date de la publication de la délégation. Cette circonstance s'explique facilement si l'on se rappelle que, dans cette contrée, l'exercice s'ouvrait le 1er mai.

La négligence dans la publication était punie de peines graves; le préfet du prétoire était passible d'une amende de 30 livres d'or, et de plus chaque province qui avait souffert du retard apporté dans la publication était en droit d'exiger de ce fonctionnaire 25 livres d'or.

Dans chaque diocèse, le *vicarius* déterminait la somme à fournir par chacune des provinces de la circonscription et envoyait les délégations aux *rectores provinciarum* qui les insinuaient dans leurs actes et les faisaient publier pendant les deux premiers mois de l'ouverture de l'exercice. Le *rector* qui avait omis de publier la délégation dans les délais encourait une amende de 5 livres d'or.

Les *officiales* du *rector provinciæ* établissaient les parts des cités, et les délégations étaient transmises aux *defensores civitum* qui devaient les publier. Les affiches restaient apposées pendant deux mois; mais il ne paraît pas que ces deux mois aient

couru de la fin des publications au chef-lieu de la province. On peut, au contraire, affirmer, en combinant la novelle 128 avec la loi 3, *de Indict.*, que la publication des délégations spéciales à chaque cité se faisait en même temps que celle de la délégation concernant la province.

Enfin, dans les cités qui formaient le dernier échelon de la hiérarchie administrative, le calcul des cotisations des divers contribuables (*adscriptio*, *partitio*) était confié à des *curiales*.

§ 3. — CALCUL DES COTISATIONS INDIVIDUELLES

Dans le naufrage universel des institutions républicaines, la cité avait gardé ses assemblées délibérantes et ses magistrats élus. Il existait tout un système d'institutions vivaces pour la gestion des intérêts locaux et la garantie des droits particuliers ; mais au régime démocratique de la période républicaine avait succédé le gouvernement d'une aristocratie municipale, qui constituait la curie.

Composée de tous les citoyens possédant au moins 25 arpents de terre, la curie formait une sorte de sénat chargé de délibérer sur toutes les affaires municipales et de nommer les magistrats de la cité. La compétence de ce Sénat municipal, dont les membres portaient le nom de décurions, était absolument la même que celle du Sénat de Rome. Au IIe siècle de notre ère, au moment où les comices sont tout à fait abolis et leurs attributions transférées à la curie, le progrès de la civilisation enlève peu à peu aux décurions toute indépendance ; on ne voit plus en eux que des contribuables à exploiter et l'on force les gens riches à accepter une dignité onéreuse qui fait d'eux, à la fois, les victimes et les agents du fisc. Les empereurs multiplient les ordonnances pour maintenir au complet la curie et finissent par rendre le décurionat héréditaire de mâle en mâle. Les malheureux *curiales* inventent inutilement mille échappatoires.

Dans la curie, on distinguait une classe supérieure de citoyens que la langue officielle appelait les principaux ou les honorés : *principales, honorati, optimates, primates, summates, summi proceres municipum*. C'étaient les personnes qui avaient rempli les

plus hautes fonctions de la cité et celles qui possédaient une grande fortune. Elles figuraient les premières sur l'album de la cité.

Le soin de procéder à la fixation de l'impôt de chaque contribuable était confié à dix de ces principales (*decemprimi* ou *decaproti*), qui commençaient leur travail dès que la *delegatio particularis* était connue.

Tous les textes proclament que l'impôt était en raison des *capita* portés au *modus census*, en d'autres termes, était basé sur le nombre de *capita* constaté par le cadastre. Citons, au Code Théod., la loi 5, *de Itin. mun.* : « *Possessores muneribus... pro jugorum numero vel capitum quæ possidere noscuntur, adstringi cognantur*, » la loi 10, *de Ann.*, qui nous dit que le payement de l'impôt a lieu *pro modo professionis*, c'est-à-dire par *capita*, puisque la *professio* est utilisée par la formation des *capita*. Un passage de cette dernière loi « *prout quisque terras censibus insertas seu obligatas teneret... prout quisque proprio nomine libris censualibus teneretur* » indique également que le *jugum* ou *caput* était l'unité imposable mentionnée par les registres du cens. Les termes *pro modo possessionis* ne signifient pas autre chose ; car, de même que, dans le langage technique, le *possessor* désigne le contribuable foncier, de même la *possessio* indique la terre décrite par le cadastre et servant de base au *jugum* ou *caput*. Les mots *pro portione suæ possessionis et jugationis* employés par la loi 49, *de Oper. publ.*, du Code Théod., ne sont pas contraires à ce principe; ils signifient que chacun payera les *extraordinaria*, en raison de la terre inscrite au cadastre et de l'impôt qu'il paye ordinairement.

Les *decemprimi* n'avaient donc qu'à rechercher sur les livres censiers combien de *capita* ou de fractions de *caput* possédait chaque propriétaire foncier et à multiplier ce nombre par le *modus indictionis* ou taux du *caput*. Si le redevable n'avait pas au cens un nombre exact de *capita*, mais plusieurs *capita* et une fraction, ou seulement une partie de *caput*, comme on savait que chaque *caput* valait 1.000 *solidi*, il était aisé de trouver la somme due pour la portion de *caput*, en se servant de l'estimation qui accompagnait toujours la *professio censualis*.

Les résultats du travail des *principales* étaient consignés en regard du nom du propriétaire sur le registre des contributions (matrice). Il n'y avait dans toutes ces opérations aucun travail d'appréciation. Les *decemprimi* devaient se guider purement et simplement sur le cadastre et l'édit d'indiction et ne pouvaient apporter aucune modification aux énonciations de ces documents. Leurs opérations (*adscriptio*, *partitio*) ne ressemblaient donc pas aux répartitions modernes.

Ces *principales* avaient, comme les autres *curiales*, voix délibérative dans les affaires de la cité, mais leur principale fonction était l'assiette de l'impôt. Ils n'arrivaient à cette dignité qu'après avoir occupé les charges municipales et on les choisissait parmi les plus capables et les plus intelligents.

Ce mode de fixation de l'impôt laissait peu de prise à l'arbitraire. Cependant, les *principales* ne tardèrent pas à commettre des fraudes. La plus ordinaire consistait à ne pas tenir compte du *modus indictionis* ni des évaluations figurant au cadastre, et à surtaxer les petits propriétaires au profit des *potentes*, personnages importants par leurs fonctions ou leur fortune.

Nombreuses et vives furent les plaintes que ce triste état de choses excitait. Valentinien, dans la novelle 21, donne sur l'impôt cette appréciation : « *Quem potior detecta locupletior recusat, et validiore rei cedente solus agnoscit infirmior.* » Symmaque nous parle en ces termes des *principales* : « *Principalibus et tabulariis liberum est alios a dispendio vindicare, aliis indebitum munus imponere* (1). »

Un des premiers moyens qu'employèrent les empereurs pour déraciner ces abus fut de rendre les *principales* responsables de la rentrée de l'impôt. C'était les obliger à atteindre au moins des individus solvables et à ne pas épargner les classes riches : les intérêts du fisc se trouvaient ainsi sauvegardés. Nonobstant cette décision, les *principales* continuaient à ne pas observer le *modus indictionis*. On chercha, par des pénalités sévères, à réprimer ce genre de désobéissance. On déclara passibles de la peine du fouet plombé ceux qui ne suivraient pas le *modus indictionis*, ou le *modus census*, et il fut permis aux contribuables d'exiger des

(1) Symmaque, *Epistolæ familiares*, liv. IX, let. 10.

préposés à la garde des registres relatifs à l'impôt la représentation des tables cadastrales, de l'édit d'indiction et des matrices de rôles.

Ces sages dispositions demeurèrent insuffisantes et il fallut, pour sauvegarder les intérêts des contribuables, faire surveiller par le *rector provinciæ* le travail des *principales*. En vertu de cette nouvelle prescription, l'*adscriptio* ou *partitio* devait, après son achèvement, être insinuée dans les actes du *rector provinciæ*, afin, dit la loi 173, *de Decur.*, du Code Théod., qu'il la confirmât par son autorité, mais, en réalité, pour qu'il pût la contrôler. Aussi, cette approbation était-elle entourée de précautions minutieuses. Les *rectores* étaient obligés, sous leur responsabilité, d'inscrire, de leur main, la contribution de chaque propriétaire. L'écriture du *rector* servait à garantir qu'il avait pris connaissance de toutes les cotes individuelles et à empêcher qu'elles ne fussent remaniées par les agents du recouvrement, les *susceptores* et les *exactores*.

Tel était le système qui était suivi pour l'application de la contribution foncière à chaque propriétaire.

Lorsque les registres contenant les détails de cette opération avaient été revus et corrigés par le *rector*, on extrayait les *breves*, c'est-à-dire, les rôles destinés aux *susceptores* et aux *exactores ;* puis on rédigeait des copies que l'on adressait à toutes les administrations qui prenaient part au recouvrement ou qui touchaient le produit de l'impôt.

Section IX. — Charges accessoires à l'impôt foncier

§. 1er — *SUPERINDICTA — EXTRAORDINARIA — SORDIDA.*

Les charges pesant sur la propriété immobilière, à titre d'impôt foncier, ne consistaient point en une prestation unique qui entrait dans une même caisse et qui suffisait pour tous les besoins de l'empire. En dehors de l'impôt foncier ordinaire, fixé dans l'*indictio* et restant le même ou à peu près le même tous les ans, comme le montrent un grand nombre de textes qui lui appliquent les mots de *solita ordinaria indictio*,

prisca consuetudo, canonica indictio, canonica illatio, canonicæ et solemnes pensitationes, canonicæ species, canonica et consueta, canonicæ præbitiones, solemnis ratio, solemnes speçies, solemnia, tributariæ functionis, solemne munus, solitæ species, solita jussa, pensitatio ordinaria, indictiones, les propriétaires avaient à supporter d'autres impositions variables, établies sur leurs immeubles et désignées dans les textes par les expressions de *superindicta, extraordinaria, sordida, munera complentes, ea quæ præter canonica et consueta, ea quæ præter canonem, ea quæ præter primum delegationibus canonem, ea quæ præter ordinem.*

Ces impositions comprenaient : 1° les *superindicta ;* 2° les *extraordinaria* proprement dits ; 3° les *sordida.*

Superindicta.— Les impositions désignées sous les noms de *superindictum, superindictio, superindicti oneris pondus, superindicti gravamen, augmentum et superindictitium, superindictitia onera,* étaient un supplément ajouté aux *canonica.* Des circonstances imprévues, la guerre par exemple, pouvaient accroître notablement les dépenses de l'empire et mettre le budget en déficit. Dans ce cas, l'impôt ordinaire pouvait être augmenté par un décret extraordinaire *(superindictio).* Ce supplément, qui ressemble un peu à nos centimes additionnels, comprenait des prestations en argent et des prestations en nature et se prélevait en même temps que l'impôt ordinaire et dans la même forme.

Ce qui distinguait le *superindictum* des *extraordinaria* c'est que le premier était une simple augmentation du *canon*, tandis que les *extraordinaria* étaient de véritables réquisitions. On n'utilisait pas toujours la réquisition entière ; dans ce cas, l'excédent devait être imputé à la décharge des contribuables dans l'indiction de l'année suivante (1). Une autre différence existait entre ces deux prestations. Le *superindictum* frappait tous les propriétaires : « *universos possessores functiones in superindictis titulis absque ullius beneficii exceptione agnoscere oportere censemus,* » tandis que les *extraordinaria* n'étaient, le plus souvent, attribués qu'à certaines classes de personnes limitativement déterminées, ou à certaines portions du pays.

Extraordinaria. — Les prestations appelées *extraordinaria,*

(1) Code Théod., lois 29, *de Ann.*, et 1, *de Indict.*

extraordinaria munera, *extraordinaria onera*, *extraordinaria indictio*, *extaordinaria functionum sarcina*, *extraordinariæ exactiones*, *rerum extraordinarium munus*, étaient des réquisitions qui venaient atteindre le contribuable, outre les *canonica* et les *superindicta*. Elles étaient exigées pour faire face à des besoins pressants, soit de l'empire, soit des provinces, soit des cités. La guerre en était une des causes les plus fréquentes. La loi 5, *de Extraord.*, du Code Théod., a été rendue à l'occasion de prestations extraordinaires demandées pour l'expédition de Bretagne faite par Constance en 343 ; et d'autres lois mentionnent la guerre d'Illyrie en 382, la défense de la frontière de la Rhétie en 398, les soulèvements de la Mauritanie en 401 comme ayant occasionné de semblables réquisitions (1).

Au moyen de ces impositions, on assurait l'approvisionnement de la maison impériale, la fourniture et l'entretien des animaux et autres choses nécessaires aux voyages de l'empereur, le recrutement de l'armée, le logement des troupes. Les villes avaient recours aux réquisitions pour nourrir la plèbe oisive ou lui offrir des amusements dispendieux, et, pour la construction des monuments, elles trouvaient fort commode de faire des embellissements (bains, aqueducs, théâtres, palais municipaux, etc.), sans bourse délier; la vue de ces belles choses devait dédommager ceux qui avaient été soumis à la prestation des matériaux.

La manie de bâtir s'était emparée de tout le monde ; les magistrats des cités voulaient laisser après eux des monuments qui rappelassent leur administration, et, au lieu d'entretenir les anciennes constructions, ils les abandonnaient et en commençaient de nouvelles. Les administrateurs des provinces, loin de les arrêter dans cette voie, leur donnaient eux-mêmes l'exemple, en faisant faire continuellement de nouveaux ouvrages.

Les empereurs s'efforcèrent, mais vainement, d'empêcher ces constructions; plusieurs lois que nous trouvons dans le Code Théod. menaçaient de faire payer aux administrateurs, sur leurs propres deniers, les constructions non approuvées par l'autorité impériale. Le nombre même de ces lois prouve qu'elles étaient peu suivies.

(1) Code Théod., loi 4, *de Coll. fund.*

Encore les contribuables auraient-ils pu s'estimer heureux, si les prestations qui leur étaient demandées n'avaient eu pour objet que l'intérêt public. Mais il n'en était point ainsi. Les magistrats des diocèses et des provinces et leurs subordonnés se servaient de ces *extraordinaria* pour leur commodité personnelle avec la plus grande facilité; ils faisaient surtout des réquisitions de transport. Pour éviter le retour de ces abus, on fut obligé de défendre tout transport gratuit même aux *rectores*, on limita le nombre de chevaux et de bêtes de somme qu'il était permis de réclamer, on défendit de détourner les bœufs de la culture et l'on déclara la peine de mort applicable à ceux qui réclameraient plus de bêtes ou de véhicules que n'en comprenait l'autorisation.

Toutes ces lois furent impuissantes à améliorer la situation. Outre les réquisitions de chevaux et de voitures, ces magistrats exigeaient des prestations en argent pour leur séjour dans les villes, et ces taxes causaient la ruine des cités : « *Ofacimus indignum! Duo aut tres statuunt quod multos necet, a paucis decernitur quod a multis miseris dependatur* (1). »

Les *extraordinaria* ne frappaient pas tous les fonds. Il ne fallait point que ceux qui, par traités passés avec les empereurs, avaient pris à ferme, moyennant une redevance, les fonds *patrimoniales* fussent assujettis à ces réquisitions non prévues dans les contrats originaires. Aussi, en étaient-ils exemptés (2).

Ces immunités, toutefois, ne furent pas maintenues en entier. L'intérêt public faisait fréquemment fléchir les privilèges. Ainsi, les fonds *patrimoniales* durent contribuer à la construction et à la réparation des chemins et des ponts, tous les possesseurs, sans exception, furent soumis à l'achat et au transport du froment et des autres *species* (3).

Nous n'avons point la prétention d'énumérer ici tous les *munera extraordinaria :* nous voulons seulement parler de leur subdivision en *munera extraordinaria* proprement dits et en *munera sordida* et chercher à déterminer en quoi elle consistait.

Sordida. — Les prestations de ce nom se rapprochent beau-

(1) Salvien, *de Gubernatione Dei*, liv. V.
(2) Code Théod., loi 5, *de Extraord.*
(3) Code de Just., loi 1, *de Quib. muner.*

coup des *extraordinaria*. Elles leur sont souvent associées dans les textes, notamment dans la rubrique du titre *de Extraordinariis vel sordidis muneribus* du Code Théod. La ressemblance est même si grande qu'il arrive parfois que la même prestation est rangée tour à tour dans les *extraordinaria* et dans les *sordida;* par exemples, les prestations relatives à la construction et à la réparation des chemins et des ponts sont données pour *sordida* par les lois 15 et 18 *de Extraord.* du Code Théod., pour *extraordinaria* par la loi 10 du même titre. De plus, dans les lois qui traitent des immunités, les *sordida* sont presque toujours énoncés pêle-mêle avec les *extraordinaria*. Enfin, ces deux *munera* étaient établis de la même façon, en raison des terres, *pro portione suæ possessionis et jugationis*. Par suite, on peut dire que les *sordida* n'étaient que des *extraordinaria* d'un caractère particulier.

Le caractère qui rangeait les *sordida* à part dans la classe des *extraordinaria munera*, c'était une sorte d'idée humiliante qui s'attachait à eux et qui faisait qu'on en exemptait certaines personnes réputées jouir de la considération publique et soumises aux *extraordinaria* proprement dits. Le mot même *sordidum* indique que c'est là l'origine de cette distinction.

D'où venait ce caractère humiliant qu'une même prestation présentait dans certains cas et qu'elle n'avait pas dans d'autres? Il ne venait que de la loi et des privilèges obtenus par les hauts fonctionnaires. Aucune dignité, dit la loi 2, *de Quibus muner.*, du Code de Just., ne dispensera de concourir à la *murorum constructio*, aux réquisitions de transport et de charrois, *angariis, parangariis vel plaustris*. Le service de la monnaie demande-t-il du charbon, la *carbonis præbitio* n'est plus un impôt sordide. D'ailleurs, les empereurs eux-mêmes reconnaissent quelquefois qu'aucune de ces charges ne présente, en principe, de caractère sordide ; et, en conséquence, ils y soumettent tous les possesseurs d'immeubles. Tentée par Valentinien, cette réforme n'eut pas une longue durée; sous Justinien, reparaît la distinction entre les *extraordinaria* et les *sordida*.

On n'est guère d'accord sur les prestations qualifiées de *sordida;* car certaines d'entre elles, comme nous l'avons vu, sont appelées tantôt *extraordinaria*, tantôt *sordida*. Dans cette incerti-

tude, il convient d'être prudent et de s'en tenir à l'énumération limitative des lois 14, 15 et 18, *de Extraord.*, du Cod. Théod. et de la loi 12, *de Excusat. muner.* du Code de Just. Nous allons citer ces *munera* en donnant quelques détails sur les plus intéressants.

1° *Pollinis conficiendi cura.* — Obligation de faire moudre le blé;

2° *Panis excoctio.* — Réquisition de cuisson du pain de munition pour les troupes de passage;

3° *Pistrini obsequium.* — Obligation de préparer le pain pour l'armée;

4° *Paraveredorum et parangariarum præbitio.*—Réquisition d'animaux et de chariots pour les chemins de traverse et les chemins militaires; il ne faut pas la confondre avec le *cursus publicus.* Ce dernier *munus* était un *extraordinarium* qui obligeait les provinciaux à renouveler, tous les ans, une partie des animaux et des véhicules employés pour le service des postes ou le transport de l'Empereur et des magistrats sur les grandes voies publiques; il y avait, de distance en distance, sur ces routes, des relais (1) et on appelait *veredi* les réquisitions de chevaux et *angariæ* celles de bœufs ou de mulets;

5° *Præbitio operarum et artificum.* — Réquisition de bras et d'ouvriers pour le transport des denrées (*species*) destinées au fisc, les réparations des routes et des ponts. Dans l'empire romain, les artisans étaient réunis en corps de métiers qui étaient à la disposition des curies et du pouvoir pour les travaux à exécuter sur les territoires des cités. Mais lorsque les ouvriers de ces corporations n'étaient point assez nombreux, l'on recourait à la *præbitio operarum et artificum* à laquelle parfois aussi les paysans étaient assujettis. Cette charge était réelle et non personnelle. Nous lisons, en effet, dans les lois 14, 15 et 18, *de Extraord.*, du Code Théod., et la loi 12, *de Excus. muner.*, du Code de Just., que les habitants soumis à cette prestation étaient

(1) Ce fut à l'aide de ces relais que Tibère put, à la nouvelle de la maladie de Drusus, faire, en 24 heures, 200 milles italiques, soit environ 100 de nos lieues.

taxés à un certain nombre de journées de travail, suivant les terres possédées par eux ;

6° *Calcis excoctio.* — Obligation de faire cuire la chaux nécessaire aux travaux publics ;

7° *Materiæ lignorum et tabulatorum præbitio.* — Prestation, pour le service des armées, des bois propres à la construction des navires et à la confection des flèches et des javelots ;

8° *Carbonis præbitio.* — Fourniture de charbon pour tout autre service que celui de la fabrication des armes et des monnaies, car dans ce cas la *carbonis præbitio* constituait un *munus non sordidum ;*

9° *Adjumenta.* — Prestation de véhicules, non plus pour le service des postes ou le transport de l'Empereur et des magistrats, comme dans le *cursus publicus*, mais pour la construction et la réparation des édifices publics ;

10° *Publicarum vel sacrarum ædium construendarum cura.* — Fourniture de matériaux destinés à la construction des édifices publics et sacrés. Godefroy a vu, mais à tort, dans cette réquisition, une charge personnelle, car les lois 15 et 18, *de Extraord.*, déjà citées, en font une charge du patrimoine, et les lois 34 et 49, *de Operar. publ.*, du même Code, indiquent clairement : 1° l'existence de certaines prestations extraordinaires de matériaux pour les édifices publics ; 2° la taxation de la quantité à fournir d'après le nombre des *juga* ou *capita*, ce qui ne peut se rapporter qu'à une imposition sur les immeubles ;

11° *Hospitalium domorum cura.* — Entretien des maisons hospitalières ;

12° *Viarum et pontium constructionis sollicitudo.* — Obligation à des corvées et à des fournitures de matériaux pour la construction et la réparation des chemins et des ponts. Il a été dit plus haut que ces taxes étaient qualifiées dans le Code Théod. tantôt de *sordida*, tantôt d'*extraordinaria*. Dans le Code de Just., elles ne figurent plus au nombre des *sordida ;*

13° *Capitularia et temonaria functio.* — Obligation pour les propriétaires fonciers de fournir des soldats, eu égard à la valeur de leur propriété, ou de donner, au lieu et place de conscrits, une somme déterminée par les règlements. Le service militaire qui,

sous la République, était une charge personnelle des citoyens, avait été transformé par les Empereurs en un impôt pesant sur les immeubles. Tout possesseur d'immeubles fut astreint non pas à être soldat lui-même, mais à livrer un nombre de conscrits équipés proportionnel, comme la contribution foncière, à l'étendue et à la valeur des terres, c'est-à-dire, au nombre de *juga* ou *capita* possédés par lui. Il abandonnait un colon, un client, même un esclave, pourvu qu'il commençât par l'affranchir. Lorsque le gouvernement avait plus besoin d'hommes que d'argent, il exigeait que les propriétaires livrassent le nombre voulu de soldats (*capitularia functio*); dans le cas contraire, il permettait aux propriétaires de se libérer du service militaire en donnant au fisc une somme calculée d'après le tarif réglementaire (*temonaria functio*), ou bien, il prescrivait le payement en argent (*adhæratio*). Le rachat pour un conscrit (*aurum tironicum*) était ordinairement de 36 *solidi* (1). Quand un propriétaire n'avait pas un fonds suffisamment important pour être obligé de donner un soldat, il devait, ou bien payer sa part proportionnelle dans l'*adhæratio*, ou bien s'entendre avec ceux de ses voisins qui se trouvaient dans les mêmes conditions que lui, de manière à ce que, possédant à eux tous le nombre de *capita* nécessaires pour être taxés, ils pussent ainsi fournir un soldat (*tiro*);

14° *Sumptuum præbitio vel collatio legatis et allectis.* — Payement des frais de voyage des délégués envoyés à l'Empereur pour lui porter les plaintes des cités.

§ 2. — MODE D'ÉTABLISSEMENT DE CES SUPPLÉMENTS

Comme les contributions ordinaires, les *munera extraordinaria* et les *munera sordida* étaient réglés *pro modo possessionum*, *pro jugis seu capitibus*, en d'autres termes, étaient basés sur le nombre de *capita* et de fractions de *caput* possédés par chaque propriétaire foncier.

Rappelons que l'édit d'indiction, rendu tous les ans, fixait le taux de l'impôt non seulement pour la contribution foncière proprement dite, mais encore pour les contributions extraordi-

(1) Code Théod., loi 3, *de Milit. veste*.

naires établies sur les immeubles ; que chaque *caput* était taxé à un nombre de *solidi* qui pouvait ne pas être le même pour toutes ; qu'il arrivait même parfois, notamment pour les réquisitions relatives aux besoins des armées, que la somme était demandée, non plus à chaque *caput*, mais à une réunion de plusieurs *capita*.

Il convient de remarquer en outre, que le mode de taxation n'était point uniforme, non seulement dans tout l'empire romain, mais encore dans une même préfecture. Quelquefois, une seule province avait à supporter des prestations extraordinaires ; d'autres fois, c'était une imposition assignée à plusieurs provinces, qui n'était pas la même suivant qu'il s'agissait de la Thrace, de l'Egypte ou de l'Asie (1). Enfin, selon les nécessités du moment, on accordait quelques exceptions ou on soumettait à l'impôt des fonds qui en avaient été affranchis.

Nous avons raconté comment la mauvaise foi des *principales* chargés de l'assiette des *ordinaria* avait amené l'intervention du *rector*. Une mesure plus radicale fut prise à l'égard des *extraordinaria*. La fixation en fut entièrement retirée aux décurions. On comprend, en effet, que la fraude fut encore plus facile dans l'établissement de ces prestations, qui ne s'adressaient qu'à un nombre plus restreint de contribuables et avaient un caractère intermittent.

C'est en 324 que Constantin enleva aux *principales* le travail des réquisitions et le confia au *rector provinciæ*. Au sujet de ce changement la loi 3, *de Extraord. vel sord.* du Code Théod. contient la disposition suivante : « *Quotiescumque aliquam adscriptionem fieri necesse est, rectorum consiliis et dispositione uniuscujusque civitatis fiat adscriptio, ne libidini et commodo potiorum multitudo mediocrium subjecta gravibus et iniquissimis officiatur injuriis.* » La loi 4, du même titre, recommande encore de ne pas confier l'assiette de ces prestations aux *principales* : « *Extraordinariorum munerum distributio non est principalibus comittenda.* » Les *rectores* devaient faire eux-mêmes l'*adscriptio* : « *Distributionem ipsi celebrent,* » et en écrire de leur main les principales dispositions : « *Manu sua rectores scribere debebunt quid opus*

(1) Code de Just., loi 2, *de Milit. veste.*

sit et in quâ necessitate per singula capita vel quantæ angariæ, vel quantæ operæ, vel quæ aut in quanto modo præbendæ sint, ut recognovisse se scribant ».

La première opération à exécuter par les *rectores* sur les registres des réquisitions consistait dans l'inscription des noms des propriétaires. A cet égard, il y avait un ordre qui leur était prescrit et dont il ne fallait jamais s'écarter. Ils portaient d'abord comme redevables les contribuables riches (*potiores*); puis, si cette catégorie n'atteignait pas un chiffre assez élevé, ils comprenaient les citoyens d'une fortune moyenne, et enfin, en cas d'insuffisance, ils prenaient les petits propriétaires. C'était, à n'en pas douter, une sorte d'application de l'impôt progressif.

Après cette énonciation, les *rectores* écrivaient à côté du nom de chaque contribuable la nature des prestations, leur quantité et leur valeur en argent par chaque *caput* ou par chaque fraction de *caput*. La loi prend soin de nous en donner un exemple : combien de transports — *quantæ angariæ ;* combien de corvées — *quantæ operæ*.

A la fin des registres, le *rector* écrivait le mot *recognovi* pour indiquer qu'il avait relu entièrement le travail et corrigé toutes les erreurs qui avaient pu s'y glisser.

L'observation de ces prescriptions était garantie par des pénalités excessives. Les *vicarii* devaient y tenir la main, et l'empereur les menace de sa colère s'ils n'exercent pas de surveillance. On prononçait la peine de mort contre les *officiales*, si les *rectores* ne se conformaient point à ces recommandations. Il est assez singulier de voir des employés inférieurs punis pour des infractions dont ils ne sont point coupables ; Constantin, auteur de cette prescription, avait, sans doute, pensé que la plupart des fautes commises par les *rectores* provenaient ou de la négligence ou de la mauvaise foi de leurs *officiales*. C'est pour ce motif qu'il frappait ces derniers plus sévèrement.

Section X. — Exemptions

Le principe de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt existait en droit romain, et on le trouve écrit d'une façon for-

melle dans les constitutions des Empereurs, notamment dans une constitution d'Antonin : « *Civilia munera per ordinem pro modo fortunarum sustinenda sunt.* » Mais si ce principe fut véritablement appliqué dans la première partie de l'Empire, et en particulier au temps d'Antonin, c'est-à-dire au moment où l'Empire était dans sa plus belle période, il n'en fut plus de même après Dioclétien ; car ce prince, imitant les splendeurs des cours orientales, créa de grands dignitaires et un nombre considérable de fonctionnaires et de privilégiés qui parvinrent à se faire dispenser de payer au moins une grande partie de l'impôt. Aussi, combien y a-t-il loin de cette pensée d'Ulpien « *omnis excusatio sua æquitate nititur* (1) » à ces plaintes continuelles de Salvien : « les honneurs accordés à un petit nombre entraînent la dévastation du patrimoine de tous... on bouleverse le monde pour faire vivre avec éclat quelques hommes... le tribut des riches accable les pauvres, et les plus faibles supportent les charges des forts... on décrète de nouvelles charges, on décrète de nouvelles indictions; les puissants décrètent ce que payeront les pauvres. Les riches décrètent ce qui sera la perte d'une foule de malheureux. Quant à eux, ils ne souffrent en aucune manière de ce qu'ils ont décrété... soyez donc les premiers, ô riches, à payer l'impôt, vous qui êtes les premiers à le décréter. Soyez les premiers en largesses réelles, vous qui êtes les premiers en libéralités verbales. Toi qui donnes du mien, donne aussi du tien. Il serait sans doute plus équitable que, prétendant seul à la faveur, tu supportasses seul la dépense. Mais accordons que les pauvres payent par l'ordre des riches... Quoi de plus injuste que de vous voir seuls exempts d'une charge que vous imposez à tous (2) ? »

Ce n'était donc plus l'équité qui au Bas-Empire motivait l'exemption, c'était la faveur, la richesse. A côté du beau principe de l'égalité devant l'impôt, on avait placé des exceptions, et elles étaient tellement nombreuses qu'on peut se demander ce que devenait la règle.

Il n'est question ici que de l'impôt foncier et nous avons déjà expliqué qu'il se subdivisait en impôt ordinaire, impôt extraor-

(1) Digeste, loi 1, *pr.*, *de Vac. et mun.*
(2) Salvien, *de Gubernatione Dei*, liv. IV et V.

dinaire et impôt sordide. Nous allons nous occcuper successivement, dans ce chapitre, des immunités dont jouissaient diverses classes de la société romaine: 1° en matière d'*indictio solitæ;* 2° en matière de *numera extraordinaria;* 3° en matière de *munera sordida*, et des privilèges spéciaux accordés à des personnes déterminées.

Indictio solita. — On l'a fait observer, en termes très heureux, il y a, au point de vue des immunités, une subordination rigoureuse entre ces trois sortes de prestations. « Ce sont des ordres plutôt que des classes, non des lignes parallèles, mais des cercles concentriques. Les exempts qui se trouvent dans le cercle le plus petit se trouvent également dans les deux autres, ceux du second dans le troisième, mais non ceux du troisième dans le second, ni ceux du second dans le premier (1). »

Ainsi, l'immunité des charges ordinaires a pour conséquence l'immunité des charges extraordinaires et des charges sordides.

Ce privilège, que les Empereurs ne prodiguèrent pas, était accordé:

1° Aux villes jouissant du *jus italicum;*

2° Aux vétérans et seulement pour les terres reçues de l'Empereur;

3° Aux églises pour les biens dont elles étaient propriétaires. Cette exemption accordée, en 213, aux églises par Constantin leur fut bientôt retirée. Un édit de 359 rendu par Constance le constate; il ajoute même qu'au concile d'Ariminium le clergé avait demandé à être exempté de l'impôt sur les *juga*, mais que cette prétention fut repoussée;

3° Aux *navicularii*. Cependant, ils ne jouissaient que d'une immunité relative. La loi 14, *de Navicularüis*, du Code Théod., les exempte autant de fois de l'impôt de 50 *capita* qu'ils transportent de fois 10.000 mesures de blé.

Munera extraordinaria. — Comme on le voit, les exemptions relatives à l'impôt foncier ordinaire ne furent jamais nombreuses; mais il n'en était pas de même quand il s'agissait des *munera extraordinaria* qui étaient très lourds à supporter.

Etaient dispensés des *extraordinaria* les préfets du prétoire, les

(1) **Clamageran**, *Histoire de l'impôt en France*, tome I.

gouverneurs des provinces, les proconsuls, les secrétaires de l'Empereur, les officiers du palais, les sénateurs, les membres du clergé, les possesseurs, en vertu de baux emphytéotiques, des biens du fisc. La situation de ces possesseurs *fundi rei privatæ* ne fut pas toujours la même; l'exemption concernait tantôt la moitié, tantôt la totalité des *extraordinaria*.

Le textes nous montrent encore comme bénéficiant de ce privilège les intendants et fermiers du domaine du prince, les médecins, les professeurs d'arts libéraux, les propriétaires des champs longés ou traversés par des aqueducs publics (ils devaient, pour jouir de l'exemption, entretenir ces aqueducs), enfin, les propriétaires cultivant eux-mêmes leurs champs.

Quelques personnes n'étaient pas soumises à certaines réquisitions. Par exemple, les *procuratores domus Cæsaris* ne devaient rien pour la restauration des édifices publics, les décurions qui avaient accompli leur service militaire n'étaient pas assujettis à la prestation des chevaux et des *tirones*.

A ces exemptions, il faut joindre celles qui étaient accordées en matière d'*indictio solita*, parce qu'elles concernaient également les *munera extraordinaria*.

Ces dispenses étaient donc très nombreuses, et, par suite, comme le fisc ne diminuait pas ses exigences en raison des immunités concédées, la charge de ceux qui restaient soumis aux *munera extraordinaria* devenait écrasante.

Dans certains cas, lorsque les besoins devenaient extrêmes, ces exemptions accordées par faveur étaient supprimées et on déclarait charges ordinaires tout ou partie des charges extraordinaires; c'est ce que l'on remarque, par exemple, dans une constitution d'Honorius et Théodose par laquelle ces empereurs ordonnent que tout le monde supporte les *munera extraordinaria;* citons également un fragment d'une constitution de 390 de Valentinien : « Personne ne doit jouir de l'exemption des charges extraordinaires; tout le monde doit contribuer à ces charges, sans distinction de mérite ni de personne... Il suffit, pour faire sortir de la condition commune les privilèges dus au mérite ou aux dignités, d'accorder l'exemption des charges sordides (1). » Ces mesures,

(1) Code de Just., loi 1, *de Indict.*

toutefois, prenaient fin avec les nécessités qui les avaient motivées.

Munera sordida. — Il résulte des explications données plus haut que la raison de distinguer entre les *munera extraordinaria* et les *munera sordida* venait de ce que certaines personnes soumises aux premiers étaient dispensées des seconds, qui avaient un caractère humiliant. Tous ceux qui étaient affranchis soit de l'*indictio solida* soit des *munera extraordinaria* étaient par cela seul exemptés des *munera sordida.* En outre, les textes nous signalent comme étant affranchis de ces dernières prestations les peintres et quelques fonctionnaires d'ordre inférieur qui supportaient cependant les *extraordinaria.*

Nous devons observer que le même esprit qui poussa parfois les Empereurs à faire des *munera extraordinaria* des taxes pesant sur tous leur inspira la même conduite à l'égard des *munera sordida.* C'est ainsi que l'obligation aux transports militaires considérée, en règle générale, comme un *munus sordidum*, fut regardée comme un *munus extraordinarium* quand il s'agit des transports nécessités soit par la défense de la Rhétie, soit par la guerre d'Illyrie.

Privilèges spéciaux. — Les immunités dont nous venons de parler profitaient à des classes entières de citoyens. Il y eut également un grand nombre de personnes qui bénéficièrent de dispenses particulières. Le Code Théod. renferme, à ce sujet, tout un titre dans lequel on remarque que l'Empereur tantôt concédait à des citoyens des biens du fisc avec exemption d'impôt, tantôt exonérait certains possesseurs de tout ou partie de l'impôt, soit en transférant leur part contributoire d'un territoire à un autre (*translatio*), soit en commuant leurs charges en d'autres moins lourdes (*commutatio*), soit en faisant estimer les prestations en nature (*adhæratio*) à un prix inférieur.

La faiblesse des empereurs et l'avidité des grands rendirent ces dispenses si ruineuses pour le trésor que l'on fut forcé de les supprimer en partie et d'astreindre tous ces privilégiés à une redevance égale au cinquième du bénéfice que le possesseur retirait de son exemption. Valentinien abolit ces privilèges en 383 (1) ; mais on les rétablit peu après. Ces immunités étaient

(1) Code Théod., loi unique, *si Per obrept. fuerunt.*

personnelles, sauf quand elles se rattachaient aux terres fiscales. Ajoutons enfin que les empereurs allèrent jusqu'à faire don du produit de certaines taxes, déléguant, par exemple, à quelqu'un, à titre viager, l'impôt d'une localité.

Section XI. — Réclamations

Les réclamations produites contre la fixation de l'impôt foncier soit ordinaire, soit extraordinaire, étaient ou individuelles ou collectives.

Lorsqu'un propriétaire, au moment de la confection d'un nouveau cadastre, voulait faire dégrever son fonds, parce que la valeur de la propriété avait diminué par suite d'une circonstance indépendante de sa volonté, il présentait sa demande au *censitor*, qui avait le pouvoir d'abaisser l'évaluation (1).

Ce pouvoir des *censitores* fut bientôt funeste aux propriétaires. Se laissant corrompre, ces fonctionnaires allégeaient la charge des uns au grand préjudice des autres. Aussi, les empereurs permirent-ils de réclamer contre les opérations du cadastre pendant l'année qui suivait la clôture des travaux. La pétition était portée en premier ressort devant les juges ordinaires et en appel devant le préfet du prétoire (2). Théoriquement, ce système était excellent, car les contribuables pouvaient compter sur une impartialité plus grande que s'ils avaient dû s'adresser aux agents du fisc. Cependant, on n'usa guère de ce droit de réclamation. Ce fut en vain qu'on menaça les coupables de la perte de leurs fonctions, de la confiscation de leurs biens, de la restitution au double du salaire reçu et au quadruple des sommes extorquées aux propriétaires, les *censitores* et autres agents du fisc continuèrent leurs procédés iniques.

Les réclamations collectives émanaient d'une province ou d'une cité; elles étaient adressées à l'Empereur qui, le plus souvent, avant de statuer, chargeait un péréquateur ou un inspecteur de faire une enquête sur place. Ces plaintes donnaient lieu à la

(1) Digeste, loi 4, § 1, *de Censibus*.
(2) Code Théod., lois 4, 7, 10, *de Censitor*.

compensatio dont nous avons déjà parlé, et quand elles étaient reconnues fondées, on accordait un dégrèvement.

Rappelons, en passant, que la *compensatio* pouvait servir, également, à l'examen de la demande d'un particulier.

Lorsque l'impôt ne pouvait être recouvré, malgré toutes les garanties que possédait le fisc, les empereurs prenaient le parti d'en faire remise. Il ne faut pas croire que ces remises avaient toujours la même étendue; elles s'appliquaient quelquefois à tous les contribuables, d'autres fois à quelques provinces seulement. Tantôt elles avaient lieu pour le passé, lorsque le recouvrement était plein de difficultés et que les garanties étaient insuffisantes, tantôt elles concernaient l'avenir parce qu'un pays avait été dévasté par une invasion de Barbares, ou qu'une contrée avait eu de mauvaises récoltes, ou qu'un territoire était devenu désert.

Quand les remises avaient rapport à l'avenir, l'empereur en tenait compte, au moment de la rédaction de son édit, et fixait pour chaque *caput* un taux inférieur au précédent.

Les textes nous ont conservé de nombreux exemples de ces remises. Une remise des 8/9 fut accordée par les empereurs Honorius et Théodose à la Campanie après l'invasion des Goths commandés par Alaric (1); Honorius remit à toutes les provinces ce qui pouvait être dû depuis 40 ans; sous Justinien, on fit remise du payement des arriérés de 22 ans.

Il ne serait cependant pas juste d'attribuer, sans aucune exception, à des situations difficiles ou malheureuses ces remises d'impôts. On peut citer des cas, rares il est vrai, dans lesquels ces remises furent le résultat d'une bonne administration. Ainsi, Alexandre Sévère réduisit l'impôt de telle sorte que le contribuable qui avait à payer 10 *aurei* sous Héliogabale n'eût plus qu'à donner le tiers d'un *aureus* pour se libérer. « Quelle idée peut-on se faire, » observe judicieusement M. de Savigny, « de la forme d'un gouvernement sous lequel un bon prince peut réduire au trentième les impôts établis par un mauvais, ou mieux encore, sous lequel un prince méchant et insensé peut trentupler les impôts qui suffisaient à un prince juste et raisonnable ? »

(1) Code Théod., lois 9 et 12, *de Indulg. debit.*

Section XII. — Evaluation de l'impôt foncier en Gaule

Après avoir exposé le mode d'assiette de l'impôt foncier pendant la seconde partie de l'empire, nous touchons à une question intéressante que plusieurs auteurs se sont efforcés de résoudre. Il s'agit de l'évaluation du taux et du montant de l'impôt foncier pour la partie de la Gaule qui correspond à la France actuelle. Les lois concernant cette matière ne sont pas très explicites.

M. de Savigny a essayé de faire cette évaluation. Il s'est appuyé d'abord sur un passage du discours d'Eumène à Constantin, dans lequel Eumène, au nom des Éduens, peuple de la Gaule, remercie l'empereur de la remise de 7.000 *capita* : « *Septem millia capitum remisisti, quintam amplius partem nostrorum censuum... remissione ista septem millium capitum, viginti quinque millibus dedisti vires, dedisti opem, dedisti salutem.* » Ce jurisconsulte tirant de ce texte qu'après le dégrèvement la cité des Éduens comprenait 25.000 *capita* ou unités imposables, et admettant avec Gibbon que la France actuelle est 48 fois plus grande que le territoire éduen, en a déduit qu'elle avait 1.200.000 *capita*. Il a adopté ensuite pour taux de chaque *caput* celui indiqué par Ammien Marcellin qui rapporte qu'à l'arrivée de Julien dans la Gaule chaque *caput* payait 25 *aurei*, tandis qu'à son départ il n'en payait plus que 7 : « *Primitus partes eas* (*Galliam*) *ingressus, pro capitibus singulis, tributi nomine vicenos quinos aureos reperit flagitari, discedens vero, septenos tantum munera universa complentes* (1). » Multipliant 1.200.000 *capita* par 25 ou par 7, suivant qu'on cherche le total de l'impôt avant ou après le dégrèvement de Julien, on trouverait, au premier cas, 30.000.000 *aurei*, au second 8.400.000. Il ne restait plus, enfin, qu'à connaître la valeur de l'*aureus*. D'après M. de Savigny, l'*aureus* de Constantin valait environ 13 francs (2). En conséquence, avant le dégrèvement de Julien, chaque *caput* aurait payé 325 francs et la France 390.000.000, et après, l'impôt du *caput* aurait été de 91 francs et celui de la France de 99.000.000.

(1) Ammien-Marcellin, XVI, V, 14.

(2) Nous avons vu plus haut que M. Dureau de la Malle estimait l'*aureus* à 20 francs 419 environ.

Cette solution ne nous paraît pas juste dans toutes ses parties. Rien n'établit d'une manière certaine que le pays des Éduens, dont on ignore complètement les limites précises, était la 48e partie de la France actuelle. De plus, le taux de 25 *aurei* par *caput* était le taux le plus élevé ; il concernait (le texte d'Ammien Marcellin nous le montre) en même temps que les *canonica*, les *munera complentes*, autrement dit, les *superindicta*, les *extraordinaria* et les *sordida ;* or, les fonds *patrimoniales* (qui composaient une fraction importante du territoire) étaient exempts des *extraordinaria* et des *sordida*. On ne saurait donc multiplier tous ces 1.200.000 *capita* par 25 *aurei*. Comment enfin admettre qu'un empereur ait pu subitement réduire de 300 millions la contribution foncière dans une seule province ? Cette diminution eût produit un déficit énorme dans le budget de l'empire, dont les dépenses restaient les mêmes.

Mais nous estimons que le chiffre de 99.000.000 indiqué pour l'impôt fixé par Julien présente plus d'exactitude. En effet, la politique de Julien consistait surtout dans la suppression des immunités et dans l'extension à tous les fonds des taxes qui jusqu'alors avaient été considérées comme extraordinaires. La loi 10, *de Extraord.*, du Code Théod., qui est due à ce prince, nous explique la marche qu'il suivait : « *Omnia quæ consuetudo vel dispositio nostra amplectitur hoc est cursum publicum translationes, iterum sollicitudines, cæteraque similia, cuncti possessores implere pariter compellantur.* »

M Dureau de la Malle, qui a, lui aussi, cherché à évaluer l'impôt foncier de la Gaule, pense que les mots *munera universa* du texte d'Ammien comprennent non seulement les taxes foncières, mais encore les autres taxes directes et indirectes, et, se basant sur une novelle de Majorien, prétend que chaque *caput* payait simplement 2 *solidi* et en outre un demi-*solidus* pour frais d'assiette. Répondons que les plaintes des populations visaient uniquement l'impôt direct et que les taxes indirectes auraient été bien considérables, par comparaison avec les impôts directs, surtout dans un pays ayant tout au plus 10 millions d'habitants et un commerce insignifiant. De plus, selon nous, les 2 *solidi* et demi indiqués par la novelle de Majorien constituaient uniquement

une augmentation d'impôts destinée à rétribuer certains fonctionnaires et compensée par l'exemption de quelques redevances, notamment des droits du mutation, et il ne faut voir dans ce chiffre que le taux du *titulus remunerationis*. Enfin, si l'impôt foncier avait été aussi faible que le dit M. de la Malle, on ne comprendrait pas les nombreuses et fréquentes réclamations que l'on rencontre dans les divers écrits du temps.

En résumé, on n'a pas d'indications suffisantes pour connaître sûrement le tarif et le montant de la contribution foncière dans la Gaule.

CONCLUSION

L'étude que nous venons de faire de l'impôt foncier en droit romain nous inspire les réflexions suivantes.

Si on regardait simplement le côté théorique de la question, on serait en présence d'une organisation financière qui, bien que pouvant prêter à la critique dans certaines parties telles que le maintien des prestations en nature, mériterait dans son ensemble les plus grands éloges. L'institution du cadastre et la division de l'Empire en *capita* avaient pour but une fixation aussi équitable que possible de l'impôt foncier et semblaient devoir rendre impossible l'arbitraire. Les Romains avaient ainsi obtenu, en théorie, l'organisation à laquelle le duc de Gaëte visait, comme le montre ce passage de son rapport sur le cadastre : « Le cadastre terminé résout le problème d'un impôt de quotité assurant au trésor une somme fixe et déterminée... Le propriétaire n'obéit qu'à la loi qui fixe seule son sort. Il est affranchi de l'influence de toutes les autorités et de toutes les passions. Il règle lui-même sa cotisation, et, ce qui est important pour lui, il en connaît le montant pour l'année suivante au moment où la loi est rendue; » cette organisation, nos opérations cadastrales ont été impuissantes à l'établir. Sous ce rapport, les peuples modernes n'ont pas dépassé l'empire romain dans la voie du progrès.

Mais si l'on examine ce qui se passait en réalité dans l'empire romain, ce sentiment d'admiration s'évanouit. Les populations se plaignaient sans cesse des abus criants que les agents du fisc commettaient dans l'exercice de leurs fonctions. Tous les historiens nous retracent le tableau de ces désordres et des réclamations violentes adressées par les provinces, les villes et les propriétaires. Salvien (1) nous dépeint avec de vives couleurs la misère des petits *possessores* de l'empire. Après s'être plaints que

(1) Salvien, *de Gubernatione Dei*.

les remises d'impôts ne profitaient jamais qu'aux puissants qui seuls trouvaient du crédit ; qu'on faisait supporter tout le poids des tributs par les petits *possessores* à qui l'on demandait beaucoup plus qu'ils n'avaient, cet auteur s'écrie : « Où donc, et chez quels autres peuples que les Romains trouverons-nous de pareils maux ? Les Francs ne savent pas ce que c'est qu'un tel crime ; les Huns sont étrangers à de pareils forfaits ; rien de semblable chez les Vandales, rien chez les Goths. Tant s'en faut que les Barbares aient à souffrir de pareils tourments, que, chez les Goths, les Romains mêmes, qui vivent au milieu d'eux, en sont exempts. Aussi ne forment-ils tous qu'un seul et même vœu : c'est de ne jamais être réduits à passer sous la domination romaine. Oui, toute cette plèbe romaine ne demande qu'une grâce au ciel, celle de pouvoir aller vivre au milieu des Barbares. »

Voilà ce qu'avaient amené les tributs, « ces nerfs de la République » : l'abandon de la patrie.

D'où venaient tous ces malheurs : de l'omnipotence des empereurs et de l'absence complète de garanties pour le contribuable dans l'établissement de l'impôt. De cette autorité sans bornes de l'empereur résultaient ces impôts exorbitants qui ne servaient qu'à entretenir une cour de plus en plus fastueuse, qu'à payer des fonctionnaires presque aussi nombreux que les contribuables eux-mêmes, comme dit Lactance, qu'à fournir aux Barbares des tributs de plus en plus lourds, de plus en plus fréquents. C'est ce pouvoir absolu, sans contrôle, qui, ne se souciant que des nécessités financières, s'efforçait d'obtenir le montant intégral de l'impôt par les moyens les plus funestes, tels que la *compensatio* ou la responsabilité des curies.

Accablés par cette mesure, les *curiales* renonçaient à leur fortune, se faisaient colons, soldats, employés, moines ; mais la législation leur fermait au fur et à mesure toutes ces issues et les mettait hors du droit commun. L'ordre des *curiales*, étouffant sous cette pression, meurt sur place. Au temps de Justinien, les curies étaient presque désertes.

A l'exemple du pouvoir central, les fonctionnaires des provinces pressuraient leurs subordonnés. Les agents du cadastre

évaluaient d'une manière arbitraire les propriétés. En vain, à tout instant, les Empereurs défendaient les exactions et menaçaient les coupables de toute la rigueur des lois ; ils étaient à peine écoutés. Accordaient-ils des remises pour soulager les contribuables, elles profitaient aux puissants et non aux pauvres. Incapables de restreindre leur faste orgueilleux et leurs dépenses exagérées, ne songeant qu'à maintenir toujours au même niveau leurs recettes, sans s'inquiéter de l'avenir, les Empereurs arrivèrent à ruiner les populations et par contre-coup le fisc.

Cette situation malheureuse des populations nous est attestée d'une façon encore plus énergique par la terrible insurrection des Bagaudes, qui désola la Gaule sous Dioclétien et qui ne fut étouffée qu'avec peine. Les paysans se révoltaient contre les agents du fisc ou laissaient leurs terres en friche. C'est ainsi que, sous Honorius, la Campanie, qui était la province la plus fertile de l'Italie, avait 528.042 jugères incultes.

DEUXIÈME PARTIE

DROIT FRANÇAIS

TITRE PREMIER. — ANCIEN DROIT

CHAPITRE PREMIER

PERSISTANCE DE L'IMPÔT FONCIER EN GAULE APRÈS L'INVASION DES BARBARES

L'invasion des Francs amena dans le mécanisme administratif de la Gaule des modifications inévitables dont le contre-coup se fit sentir dans le régime financier.

Il y eut, sous Clovis et sous les autres rois de la première race, pour ordonner, répartir et lever les impositions, les fonctionnaires suivants :

1° Le Maire du Palais, qui remplaçait le préfet du prétoire ;

2° Les Ducs, qui avaient les attributions des gouverneurs romains ;

3° Les Comtes, qui administraient les cités ;

4° Les Officiers des villes.

Comme les empereurs, les rois mérovingiens décrétèrent l'impôt d'une manière arbitraire; mais ils ne suivirent pas les formes régulières de l'indiction périodique et des délégations successives adressées au diocèse, à la province, à la cité.

L'impôt foncier était une taxe sur les produits. Grégoire de Tours (1) raconte que vers 546 « le roi Clotaire avait ordonné

(1) Grégoire de Tours, *Histoire des Francs*, liv. IV, ch. 2 ; liv. V, ch. 29.

que toutes les églises de son royaume payeraient au fisc le tiers de leurs revenus ». Quelques années plus tard, en 578, d'après le même auteur, « le roi Chilpéric fit faire dans tout son royaume des rôles d'impositions nouvelles et très pesantes; alors, beaucoup de personnes quittèrent leur cité, abandonnèrent leurs propriétés et se réfugièrent dans d'autres royaumes, aimant mieux se transporter ailleurs que de demeurer exposées à un pareil danger, car il avait été ordonné que chaque possesseur payerait une amphore de vin par arpent (1) ». Il convient d'observer que les contribuables avaient la faculté de se libérer en argent.

Le Maire du Palais avait l'administration générale de l'État et, par conséquent, ordonnait tout ce qui avait rapport à la levée des tributs.

Les fonctions des ducs des provinces étaient déterminées par la formule dont on se servait pour les instituer. Le roi, par cette formule, leur ordonne : 1° de lui être fidèles, 2° de gouverner les peuples conformément aux lois, 3° d'empêcher les brigandages et les crimes, 4° d'*avoir soin de faire transporter au trésor royal les revenus du prince* (2).

Les Comtes des cités avaient les mêmes fonctions; selon Marculf, la formule d'institution était la même.

L'*adjectio*, la *compensatio* et surtout cette solidarité injuste qui liait les décurions à tous disparaissent entièrement; chacun n'a plus que sa part à supporter dans les charges publiques. Les attributions des *curiales* deviennent purement civiles, et c'est le Comte de la cité qui prend la place qu'ils occupaient vis-à-vis du fisc et qui perçoit l'impôt sous sa responsabilité.

Les textes ne laissent aucun doute à cet égard. Ainsi, l'on voit dans Grégoire de Tours le Comte de Macco, à Poitiers, se rendre auprès du roi pour verser entre ses mains ce qu'il devait au fisc (3).

Le comte n'était pas un simple agent du fisc, il prenait, en quelque sorte, à ferme l'impôt qu'il faisait ensuite rentrer à ses

(1) L'amphore contenait environ 19 litres.
(2) Marculf, *formule VIII.*
(3) Grégoire de Tours, *Histoire des Francs*, liv. X, ch. 30.

risques et périls. Grégoire de Tours nous dit que le Comte Pœnius, à Auxerre, envoya son fils à la Cour pour renouveler le bail de sa charge(1).

Les Officiers des villes étaient chargés de la fixation de la cotisation de chaque contribuable. Ils se servaient, dans leur travail, des *libri descriptionum* (matrices) qui contenaient non seulement les éléments de l'assiette de la contribution foncière, mais encore les bases de la taxe sur les personnes.

A partir de Clovis, l'Eglise obtint de nombreux privilèges. Les biens qu'elle possédait ne furent pas affranchis de l'impôt d'une manière générale, mais il y eut en leur faveur une série de concessions particulières. Cette immunité fut, dans l'origine, une concession faite spécialement par le roi et inscrite expressément dans les titres de donation. Plus tard, il fut d'usage d'accorder l'exemption au moment de la donation, de sorte que la terre donnée finit par prendre elle-même le nom d'*immunité*. La preuve que l'immunité n'était pas générale et de plein droit sous les Mérovingiens ressort de l'histoire de Grégoire de Tours, et de plusieurs formules qui contiennent l'exemption (2). Mais l'exemption devint progressivement une habitude publique, et l'on peut dire que, dès la fin de l'époque mérovingienne, l'Église était en possession d'un privilège qu'elle devait conserver pendant plusieurs siècles.

Les *libri descriptionum* n'étaient autre chose que le cadastre romain mis au courant des mutations de la propriété. Ce cadastre fut l'objet de plusieurs revisions jusqu'en 589.

L'impôt foncier a-t-il été supporté uniquement par les Gallo-Romains, ou bien a-t-il pesé à la fois sur les Gallo-Romains et sur les Francs?

D'après les mœurs dont témoigne Tacite, les Germains ne payaient pas de tribut. Rien ne prouve que cet usage n'ait pas été transporté sur le sol conquis. Cette immunité se trouvait d'ailleurs en rapport avec l'origine des terres occupées. Ils s'emparèrent en effet, non des propriétés privées, mais des terres du fisc et ils se les partagèrent par la voie du sort. Ces terres, qui

(1) Grégoire de Tours, *Histoire des Francs*, liv. IV, ch. 61.
(2) Marculf, *formules I, II, III*.

n'étaient pas soumises à l'impôt avant l'invasion germanique, durent, à plus forte raison, conserver leur immunité sous leurs nouveaux possesseurs. De cette immunité vint probablement la dénomination primitive de *franc-alleu* que l'on donna à la propriété exempte de toute redevance (1).

Si on ouvre les chroniques du temps, on y voit continuellement des allusions à la résistance acharnée des Francs que les rois tentaient d'assujettir à l'impôt. Les Francs n'étaient point, au reste, les seuls barbares qui eussent affranchi leurs terres de tout tribut; les Vandales et les Wisigoths avaient agi de même.

Tous ces faits montrent que les Francs n'étaient pas soumis à l'impôt foncier.

Cette exonération ne devait, dans tous les cas, exister que par rapport aux biens que les Francs avaient eus aussitôt après la conquête. Les luttes continuelles entre les Francs et la Royauté relativement à l'impôt pouvaient venir non seulement de ce que, outrepassant ses droits, le Roi voulait imposer *tous* les biens appartenant aux Francs, mais aussi de ce que, ne faisant qu'user de son droit, le Roi voulait taxer les biens que les Francs avaient acquis par succession, donation, vente ou autres moyens.

Ces tentatives de la Royauté amenèrent des révoltes, notamment en 547, 578, 584. Soutenus par le souvenir de leur ancienne indépendance, les Francs refusèrent de payer la taxe pour leurs *alleux* et voulurent même tenir en toute franchise les terres qu'ils avaient obtenues depuis la conquête à un titre quelconque. Ils eurent gain de cause, car la nouvelle organisation de la monarchie ne permettait pas de combattre efficacement leurs prétentions. En 615, dans l'assemblée tenue à Paris, Clotaire II promit de supprimer toutes les charges indûment établies sur les propriétés.

(1) Les *alleux* furent en France les premières propriétés patrimoniales et héréditaires.

CHAPITRE II

TRANSFORMATION DE L'IMPOT FONCIER EN CENS PRIVÉ

L'impôt romain subsista, avec de légères modifications, pendant les premiers temps qui suivirent la conquête; mais il ne tarda pas à se transformer entre les mains barbares incapables de faire mouvoir les savants rouages de l'administration romaine. Le tribut payé au souverain devint une redevance privée payée au propriétaire de la terre. Nous allons indiquer les causes principales de cette révolution fiscale.

1°. Copropriété du sol. — L'idée de souveraineté n'était point nettement déterminée chez les Francs. Elle se confondait, sur les hommes et les choses de la conquête, avec un droit domanial. La terre conquise était considérée comme un domaine; les indigènes étaient classés avec la terre et divisés comme un trésor; ils appartenaient à celui des princes auquel le sort les livrait. Si les rois mérovingiens prétendaient parfois succéder aux empereurs romains, c'était afin de s'attribuer tout ce qui leur paraissait avoir appartenu à ces derniers. Quant aux guerriers francs, la souveraineté se résumait pour eux en un droit de patronage. Mais ce lien qui les unissait à leur chef était si léger qu'ils pouvaient librement s'en affranchir en passant d'un chef à un autre. Ce n'est donc point dans la souveraineté qu'il faut chercher le caractère de l'impôt foncier mérovingien, mais dans un droit de copropriété que celui qui le percevait avait sur le sol.

Les Rois Francs disposèrent, selon leur bon plaisir, des terres qu'ils avaient trouvées dans le domaine des empereurs romains et des rois wisigoths. Ils distribuèrent une partie de ces biens à leurs fidèles et conservèrent sur le reste leur droit absolu de propriété. Au contraire, ils ne disposèrent point des terres des Gallo-Romains; l'intérêt de leur trésor le demandait, autant que la

raison politique. Ils n'auraient pu les faire cultiver; ils les laissèrent à ceux qui les possédaient, moyennant le payement de l'impôt. Les *libri censuales* dressés par l'Empire mentionnaient les noms des possesseurs de chaque fonds; les nouveaux registres (*libri descriptionum*) confectionnés par ordre des nouveaux maîtres du territoire permettaient de suivre les changements survenus dans les possesseurs. Sur ces terres, les rois mérovingiens n'eurent plus d'autre droit que celui d'un propriétaire emphytéotique. L'impôt mérovingien présente donc le caractère de copropriété sur le sol.

Cette idée de redevance payée pour la possession du sol se retrouve dans tous les effets de l'impôt. C'est elle qui fait que le cens est fixé d'après la coutume à partir du moment où l'on n'exécute plus de recensement : c'est par suite de cette idée que l'*alleu* n'est point soumis au tribut, car il est possédé en *pleine propriété* par le Franc qui l'a reçu en partage. Elle explique comment les terres dont le fisc cédait la propriété à l'Eglise sont si facilement et si généralement exemptées; comment les revenus des cités et des villes donnés en dot, c'est-à-dire les impôts, sont mis sur la même ligne que les revenus des domaines du roi, car ils ont, les uns et les autres, la même origine; et elle rend compte de la transformation qui va s'opérer de l'impôt public en cens perçu au profit des particuliers. Lorsque les revenus du Trésor royal sont épuisés par des immunités ou des concessions de cens aux églises, Dagobert, qui lui-même a contribué pour une grande part à cet appauvrissement, ne révoque point les immunités ou les concessions de cens qu'il a octroyées, ce qu'il aurait dû faire s'il avait considéré l'impôt comme un droit de souveraineté; mais il se livre à une large confiscation des biens des Églises. De même, si l'impôt avait été perçu, en vertu de la souveraineté, il aurait dû peser sur tous les Francs d'une manière uniforme et non point sur quelques uns.

2°. Recommandations. — Nous avons vu que, sous la loi romaine, les grands personnages avaient obtenu l'exonération de certaines charges publiques. Cette immunité se conserva sous la race mérovingienne. Le petit propriétaire trouva un moyen fort simple de profiter de ce privilège. Il vendait son domaine à l'im-

muniste, qui le lui restituait immédiatement à titre de fermage perpétuel, en se réservant seulement une redevance, mais plus faible que celle que le prétendu vendeur eût payée au fisc. Ce procédé, connu sous le nom de recommandation, augmenta le nombre déjà considérable des immunistes.

3°. **Chartes d'immunités.** — Entraînés par des scrupules religieux à faire de riches donations aux églises, ou bien obligés, pour soutenir leur autorité chancelante, de s'attacher par des concessions les nobles qui s'éloignaient d'eux, ou d'acheter au même prix la tranquillité d'un vassal turbulent, les Rois Francs concédèrent soit aux églises, soit à des particuliers, de nombreuses chartes d'immunités (*cartæ immunitatis*). Dans la formule de concession, le roi défendait à tous ses officiers de faire acte d'autorité déterminé et leur ordonnait de ne percevoir aucune des redevances de ce territoire, tout ce que le fisc avait imposé devant appartenir à telle église ou à telle personne. Il en résultait que les populations n'étaient pas déchargées de l'impôt, et que ce n'était plus le fisc royal qui le touchait, mais bien une église ou un grand personnage.

4°. **Délégations d'impôt.** — Les Empereurs Romains, sans songer à la ruine de leur trésor, non seulement donnaient des terres fiscales, mais encore déléguaient à des particuliers des portions de l'impôt public, telles que le cens d'une localité. Ces délégations devenaient, entre les mains des bénéficiaires, une propriété transmissible par succession et même par vente ou donation. Les Rois Barbares imitèrent cet exemple.

5°. **Empiètements sur les droits du fisc.** — Nous avons vu que l'une des principales fonctions des comtes et des ducs était de verser chaque année le produit des impôts dans le trésor public. Ces charges étaient à la nomination du roi, et les émoluments qui en dépendaient consistaient surtout dans l'abandon fait aux titulaires d'une partie des redevances perçues. Cette part s'élevait ordinairement au tiers des recettes. Dès lors, ils ne devaient compte au roi que des deux autres tiers ; c'est cette dernière portion que les lois de l'époque appellent *pars regia*. Les profits attachés à ces charges les rendaient donc précieuses ; aussi leurs titulaires, non contents d'envahir la *pars regia*, cher-

chèrent-ils et réussirent-ils, à l'exemple des détenteurs de bénéfices, à rendre leurs fonctions d'abord viagères, puis héréditaires.

A partir de Dagobert, aucune loi, aucun capitulaire ne mentionne plus ni recensement des cités, ni revision du cadastre, ni intervention des officiers royaux, et depuis la mort de ce prince, en 638, jusqu'à l'année 805, c'est-à-dire, pendant une période de cent soixante-sept ans, aucun texte ne parle expressément de cens public. Il ne faut pas conclure de là que l'impôt public, en perdant la plupart des caractères qui le distinguaient des redevances privées, s'est entièrement confondu avec elles. D'abord, l'absence de recensement ne doit pas nous étonner, l'édit de Clotaire II nous l'explique : « *Ut ubicumque census novus impie additus est et a populo reclamatur justa inquisitione, misericorditer emendetur ;* » en d'autres termes, l'édit de Clotaire II prohibe tout nouveau recensement : on veut s'en tenir au recensement ancien que la coutume a consacré. D'autre part, si pendant plus d'un siècle et demi il n'a été rendu aucun édit sur le cens public, c'est que le décret d'imposition était devenu inutile et que l'impôt était réglé par la coutume. En réalité, la coutume n'est autre chose que l'acte de l'autorité suprême continué, sans être renouvelé d'une manière expresse.

Les textes de l'époque carlovingienne nous paraissent indiquer clairement la persistance du cens traditionnel coutumier, payé à titre d'impôt soit au roi, comme souverain, soit à ses délégataires. Citons-en quelques-uns. Le capitulaire de 805, promulgué par Charlemagne et relatif à des questions d'intérêt public, contient dans son article 20 cette disposition : « *Census regalis undecumque legitime exiebat volumus ut inde solvatur sive de propria persona hominis sive de rebus.* » Il est difficile de prendre les mots *census regalis* dans le sens de redevance privée. L'art. 10 du capitulaire de 812 ordonne : « *Ut missi nostri census nostros diligenter inquirant, undecumque antiquitus venire ad partem regis solebant.* » Les mots *partem regis* ne peuvent s'entendre que d'un cens public. Un autre capitulaire de 819 décide (art. 7) que si une terre tributaire, dont l'impôt revenait au prince, d'après la coutume, a été livrée à l'Eglise ou à

tout autre, celui qui l'aura reçue devra payer intégralement le tribut tel qu'il a été perçu à moins qu'il ne puisse exhiber un acte de confirmation en vertu duquel le tribut lui aura été remis.

Si l'on retrouve encore dans l'édit de Pistes (864) et le capitulaire de Tussac (865) des vestiges de la contribution foncière, en réalité, on avait de moins en moins recours à cette imposition et le peu qui en était perçu finit par rester aux mains des comtes qui étaient chargés du recouvrement. En 877, le capitulaire de Kiersy-sur-Oise proclame l'hérédité des bénéfices et des offices. Les comtes deviennent par suite indépendants vis-à-vis du pouvoir royal et le cens qui pouvait encore être exigé au nom du roi resta dès lors entre leurs mains.

Ces modifications n'atteignirent pas le servire militaire qui, sous la dynastie carlovingienne, comme sous la loi romaine, était fourni par la propriété foncière. Un capitulaire de 811 statue que tout homme qui a en toute propriété ou en bénéfice quatre manses (1) cultivées sera obligé de marcher en personne; que le possesseur de trois manses se joindra à un autre ayant une manse et que ce dernier contribuera pour le quart aux frais de la campagne; que celui qui a deux manses s'entendra avec un autre possesseur de la même condition; qu'enfin le possesseur d'une seule manse sera équipé par trois de ses pairs qui resteront chez eux.

Un fait remarquable nous est fourni par l'histoire financière de la deuxième race. Nous voulons parler de l'établissement régulier de la dîme.

De bonne heure, l'Église l'avait réclamée comme un droit, et sous les Mérovingiens elle réussit quelquefois à l'obtenir, mais à titre d'exception. La dîme ne devint universelle et permanente que sous Charlemagne, par le capitulaire de Francfort rendu en 794. Elle était due non seulement sur tous les produits de la terre, mais encore sur tous les animaux. On pouvait l'acquitter en argent, si l'évêque y consentait. On faisait trois parts du tout. La première était destinée à l'entretien de l'église, la deuxième aux pauvres et aux voyageurs, et la troisième au clergé. Quel-

(1) La *manse* était la mesure de terre jugée nécessaire pour faire vivre un homme et sa famille. Elle contenait environ quatre hectares.

quefois, l'évêque intervenait comme quatrième copartageant. La dîme appartenait à l'église paroissiale, qui exerçait son droit sur toutes les habitations comprises dans la paroisse.

Cet impôt du dixième ne s'établit pas sans résistance. Des mesures de contrainte étaient prises contre les récalcitrants ; on commençait par leur refuser l'entrée de l'église, puis on les jetait en prison.

Il importe de remarquer que les impôts publics perçus sous la première race restent les mêmes jusqu'en 877 et qu'il n'y eut, à l'avènement de Charlemagne, que de légers changements apportés dans l'administration du royaume. Ce monarque conserva un *Comte du Palais* qui eut, comme le *Maire du Palais*, l'administration générale de l'État ; il partagea le pays de sa domination en districts ou légations ; mais, au lieu d'en confier l'administration à un duc, il institua trois ou quatre hauts commissaires appelés envoyés royaux (*missi dominici*), qui furent chargés du gouvernement des légations, de les visiter tous les trois mois et de rendre la justice (1). Les Comtes des cités et les Officiers des villes continuèrent à remplir le même rôle que par le passé.

(1) Mably, *Observations sur l'Histoire de France*, liv. II, ch. 2.

CHAPITRE III

TAILLE ROYALE ET TAILLE SEIGNEURIALE

Nous venons de voir qu'à partir du capitulaire de Kiersy-sur-Oise l'impôt public disparut. Ce capitulaire avait constitué la féodalité, c'est-à-dire, une foule de souverainetés, qui ne reconnaissaient au roi qu'une autorité purement nominale. « Vers la fin de la deuxième race, dit le président Hénault, un nouveau genre de possession s'établit, sous le nom de fiefs. Les ducs ou gouverneurs des provinces, les comtes ou gouverneurs des villes, les officiers d'un ordre inférieur, profitant de l'affaiblissement de l'autorité royale, rendaient héréditaires dans leur maison les titres que jusque-là ils n'avaient possédés qu'à vie, et ayant usurpé également les terres et la justice s'érigèrent eux-mêmes n seigneurs propriétaires des lieux dont ils n'étaien t que les magistrats, soit civils, soit militaires, soit tous les deux ensemble. Par là fut introduit un nouveau genre d'autorité dans l'État, auquel on donna le nom de *suzeraineté* (1). » La féodalité était une confédération de petit despotes, inégaux entre eux et ayant les uns envers les autres des devoirs et des droits, mais investis dans leurs propres domaines sur leurs sujets personnels et directs d'un pouvoir arbitraire et absolu. « Le seigneur enferme tous ses manants comme sous voûtes et gonds; du ciel à la terre, tout est à lui: forêts, chenues, oiseau dans l'air, bête au buisson, l'onde qui coule, la cloche dont au loin le son roule (2). »

On comprend, par suite, qu'un système général d'impôt n'était guère possible. Le roi, qui était sans force contre des vassaux aussi puissants que lui, percevait sans doute des droits, mais ce

(1) Hénault, *Abrégé chronologique de l'Histoire de France.*

(2) Texte cité par Championnière dans son *Traité des eaux courantes,* liv. II, ch. 3.

n'était pas en qualité de roi; ces impôts, qui lui étaient payés, concernaient seulement ses propres domaines et il les réclamait à titre de seigneur. Si le cens romain avait disparu comme impôt foncier, il avait subsisté, au contraire, comme charge de la propriété foncière, mais en prenant le caractère d'une redevance seigneuriale; de sorte que la situation des contribuables n'était pas changée.

Les rois de la troisième race s'efforcèrent de reprendre tout ce qui avait été usurpé par les seigneurs. Grâce à une prudence soutenue, la royauté parvint à ressaisir tous les droits de la couronne.

A l'avènement de Hugues Capet, en l'an 987, la France était divisée en sept grandes et principales provinces ou fiefs, dont six, qui relevaient de la couronne, étaient les duchés de Bourgogne, d'Aquitaine, de Normandie, et les comtés de Champagne, de Toulouse et de Flandre; la septième était le duché de Paris et de France que possédait Hugues Capet. La mouvance de la couronne ne consistait que dans l'acte de foi et hommage et tous les droits régaliens étaient passés dans la personne des vassaux. Placé au sommet de la hiérarchie féodale, le roi n'avait aucun pouvoir réel hors de ses propres domaines, et ce n'était que dans leurs limites qu'il pouvait percevoir sur ses sujets des tailles ou autres taxes.

Depuis Hugues Capet jusqu'en 1191, les rois eurent pour l'administration de leurs domaines un sénéchal qui représentait les anciens maires et comtes du palais.

Les pays dépendant du domaine du roi étaient partagés en prévôtés administrées par des prévôts soumis à l'autorité du sénéchal.

Sous les prévôts étaient les officiers des villes chargés de faire pour le payement de l'impôt un rôle indiquant la somme dont chaque habitant était redevable.

En vertu de leur souveraineté, les seigneurs s'arrogeaient le droit de lever des taxes sur les habitants de leurs domaines, indépendamment des redevances que ceux-ci leur devaient comme colons, serfs, concessionnaires de terres. Parmi ces taxes nouvelles figurait en première ligne la *taille*. D'où vient ce mot? Les

uns prétendent qu'il dérive de *taliare* pris dans le sens de diviser ; d'autres affirment qu'il vient de *tagliare* (couper) parce que le payement de l'impôt était constaté par des incisions pratiquées sur des petits morceaux de bois ; d'autres, enfin, croient qu'il a pour origine les mots *et alia* qui dans un grand nombre d'actes sont ajoutés à la suite d'une série d'exactions. Sans rechercher quelle est la vraie étymologie du mot *taille*, nous dirons qu'il apparaît, pour la première fois, dans les actes du XI^e^ siècle. Une charte de 1060 range la taille au nombre des coutumes injustes: « *quasdam injustas consuetudines, Taliam videlicet;* » une autre charte de 1094 l'appelle une exaction : « *exactiones quas Talias vocant.* »

La taille était levée, une ou plusieurs fois par année, à la volonté du seigneur. Le taux en était aussi arbitraire que la perception. La manière d'asseoir la taille faisait naître souvent d'assez vives discussions entre les habitants de la même cité. Quelquefois aussi, les habitants d'une commune pactisaient ou transigeaient avec leur seigneur ; ils se soumettaient à lui payer une somme fixe chaque année, et moyennant cette obligation, le seigneur les affranchissait de la taille ordinaire. Dans certaines circonstances, c'était moins un abonnement pour l'avenir qu'un arrangement au sujet des tailles qui étaient dues et dont un malheur éprouvé rendait la rentrée difficile.

Parfois, la taille était le prix annuel d'un affranchissement. Les hommes qui recevaient un semblable bienfait devenaient tous solidaires de l'obligation prise par chacun envers celui qui avait brisé les liens de leur servage. L'abonnement, quand il avait lieu, n'était pas fait, en général, pour un court intervalle ; il était, il devait être, du moins, pour toujours.

Tant que la royauté ne fut pas assez forte pour sortir de la position effacée où elle se trouvait, on ne vit aucun impôt général s'étendant à toute la France. Le roi se contentait des taxes qu'il prélevait dans ses domaines. C'est ainsi que pendant deux cent vingt-trois ans, pendant toute la période qui sépara le tribut payé en 924 aux Normands de la taxe d'un vingtième que Louis VII établit en 1147 sur les revenus de toute nature du royaume pour subvenir aux frais de la Croisade, on ne vit aucun

impôt pesant à la fois sur tous les habitants du territoire. Mais quand il eut agrandi son domaine, le roi voulut, en vertu de son droit de souveraineté, établir des impôts sur le domaine de ses vassaux. Pour exiger cette taxe générale, il n'eut besoin que d'invoquer son droit aux aides, c'est-à-dire, aux secours que tous les vassaux devaient au suzerain dans les cas déterminés par la coutume, savoir :

1° Quand le suzerain armait son fils aîné chevalier;

2° Quand il mariait sa fille aînée ;

3° Quand, étant prisonnier, il devait payer une rançon.

Louis VII, en 1147, y ajouta un quatrième cas, celui d'une croisade. De plus, l'usage s'introduisit d'asseoir une taxe générale sur tous les fiefs et sur toutes les terres des seigneurs quand le roi avait des guerres à soutenir.

Vassal du roi et tenu, en cette qualité, à des prestations pécuniaires, chaque seigneur était maître dans son territoire et y procédait par conséquent lui-même à la levée de la contribution ordonnée par le roi, comme s'il s'agissait d'une taille seigneuriale imposée par le seigneur dans les limites de son propre fief.

L'établissement de l'impôt public n'entraînait pas la suppression de la taille seigneuriale ; car, dans ses domaines; le seigneur était souverain. Nous allons exposer ce qui s'est pratiqué depuis Hugues Capet jusqu'à Saint Louis pour l'assiette de la taille *royale* ou impôt public, tant dans les domaines du roi que dans ceux des seigneurs.

Cette contribution frappait toutes les personnes, excepté les soldats, les nobles et les prêtres. Cependant, ces privilégiés furent sujets à la taille par rapport aux biens qui leur venaient, à quelque titre que ce fût, de personnes roturières.

La taille royale n'était pas purement personnelle ; elle participait aussi de la réalité, en ce sens qu'elle était due à raison des biens et imposée proportionnellement aux possessions des taillables. Elle était ou d'exploitation ou d'occupation. Les biens qui donnaient lieu à la taxe d'exploitation étaient ceux que tout homme *imposable exploitait* à titre de propriétaire ou à titre de locataire, les terres, les prés, les bois, les vignes, les moulins et autres usines, ou les rentes et les droits seigneuriaux

dont il était devenu le fermier. La taille d'occupation était exigée des *taillables* qui *occupaient* des maisons ou corps de ferme.

Une déclaration de leurs héritages et de leurs meubles était fournie par ceux qui devaient la taille; ils l'affirmaient par le serment. Si les biens n'avaient pas été bien déclarés, le taillable perdait ce qu'il n'avait pas annoncé. Un dixième du produit de la confiscation était attribué à la commune.

En dehors des domaines du roi, où les rôles étaient rédigés par les prévôts des villes, l'assiette de la taille royale était confiée au maire de la ville. Ces asséeurs avaient pleins pouvoirs pour rectifier les déclarations qui leur paraissaient inexactes.

La taille royale était déterminée par voie de quotité; elle avait pour base le revenu général et on prenait, par exemple, le dixième de ce revenu.

Louis VI, dit le Gros, commença l'affranchissement des serfs et l'établissement des communes. En outre, il fit remise du droit appartenant au roi d'imposer les tailles à volonté dans ses domaines et autorisa les communes à s'imposer des tailles pour leurs propres besoins, en d'autres termes, pour des dépenses relatives à des ouvrages utiles et nécessaires.

L'organisation administrative de Hugues Capet fut modifiée par Philippe II, dit Auguste. Sous ce prince, fut supprimée la charge de sénéchal et eut lieu une nouvelle division du royaume.

Philippe avait réuni au domaine de la Couronne les provinces de Normandie, Touraine, Poitou, Limousin, Saintonge, Auvergne, Périgord, Anjou, Angoumois, Maine, Vermandois et Artois. Le roi devint donc seigneur immédiat de ces grands fiefs; il était suzerain des autres.

Ce prince établit, en 1190, dans les principales villes, tant de ses domaines que des domaines des seigneurs, des baillis qui ressemblaient aux *missi dominici* de Charlemagne. Ils attirèrent à eux la connaissance des affaires qui intéressaient le Roi, notamment la connaissance des contestations en matière de taille.

Louis IX, dit Saint Louis, opéra une réforme. Il ordonna qu'on évaluât les meubles à la moitié de ce que valaient les immeubles, qu'on établît l'impôt au marc-la-livre (proportionnellement) et, pour intéresser les citoyens à la répartition des tailles revenant

au Roi, il prescrivit qu'elle fût faite par des personnes *élues dans les villes et les paroisses*. Ces dispositions sont contenues dans l'ordonnance de 1270 (1) : « le Roi ordonne d'élire, par le conseil des prêtres et des autres gens voués à la religion, plusieurs bourgeois et autres habitants connus pour être probes — trente ou quarante personnes, suivant l'étendue de la commune. — Les *élus* jureront sur l'évangile de choisir, ou parmi eux, ou parmi les autres citoyens recommandables, les douze plus dignes d'asseoir la taille. Ceux-ci jureront, à leur tour, de remplir ce ministère avec justice, de n'épargner personne, de ne surcharger aucun citoyen, de ne céder ni à l'affection, ni à la haine, ni aux prières, ni à la crainte. La taille sera imposée également, au sol-la-livre, la valeur des meubles étant estimée à la moitié de celle des immeubles. Outre les douze, on en choisira quatre dont les noms resteront secrets jusqu'à l'achèvement de l'assiette de la taille. Quand cette opération sera terminée, mais avant que le rôle soit publié, les quatre taxeront les douze, après avoir prêté devant la justice un nouveau serment de loyauté et de fidélité. »

La taille royale, qui fut, à l'origine, une taille seigneuriale perçue dans tous les fiefs au profit du roi, n'exista que dans des cas exceptionnels ; elle était le plus souvent motivée par la guerre. Il est intéressant de remarquer que, pendant longtemps, le Roi, qui édictait cet impôt, n'avait à craindre que la résistance de la noblesse ; mais bientôt, il dut compter avec les États généraux.

Philippe IV, dit le Bel, rétablit les États généraux. Ayant besoin de subsides, il convoqua à cet effet plusieurs fois ces assemblées (2). Les subsides étaient levés en sus de la taille royale et frappaient, comme cette dernière, les meubles et les immeubles. Il y avait, dit le Recueil des ordonnances du Louvre : 1° la taille, 2° le subside. La taille était payée par les non nobles, le subside par les nobles et non nobles. Mais Philippe le Bel et quelques-uns de ses successeurs ne demandèrent pas toujours l'assentiment des États généraux pour lever l'imposition supplémentaire.

Les États généraux, après avoir été les instruments passifs des

(1) L'ordonnance de 1270 est en latin.

(2) Pour la première fois, le tiers état siégea dans les États généraux de l'an 1313.

volontés du Roi, qui les convoquait pour avoir un appui contre la féodalité et surtout pour leur demander des subsides, prirent une influence prépondérante.

En 1355, sous Jean II, dit le Bon, ils exigent des garanties de bonne administration et posent le principe de l'égalité de tous devant l'impôt. Puis, pour exercer un contrôle sévère sur le maniement des finances, ils élisent neuf personnes, trois de chaque ordre, avec le titre de généraux ou surintendants et mission de s'occuper de tout ce qui concerne la levée de l'aide qu'ils accordent.

Le roi Jean décide que dans chaque cité (district) il y aura des élus particuliers, chargés, sous la direction des élus généraux, du contrôle de l'impôt et recevant des gages. Nous donnons, ci-après, un extrait de l'ordonnance du 12 mars 1355, rendue en conséquence de la délibération de l'assemblée des trois États de 1355.

« I. C'est assavoir que tout homme qui aura vaillant cent livres de revenue et au dessure (au-dessus) soit à vie ou à héritages, en gaiges à causes d'office, en pensions à vie ou à volenté, fera ayde et subside, pour le fait desdites guerres, de quatre livres ; et qui aura 40 liv. de revenue et au dessure, fera ayde et subside de 40 solz ; et qui aura vaillant 10 liv. de revenue et au dessure, fera ayde de 20 solz; et au dessoubs de 10 liv., il fera ayde de 10 solz ; c'est assavoir à prendre les sommes dessusdites à Parisis, en païs de Parisis; et à Tournois, en païs de Tournois.

« X. Item. Ordené est que les gens des Trois États retourneront à Paris à la quinzaine de Pasques (quinze jours après Pâques) pour savoir la valeur (le produit) de l'aide dessusdite, laquelle sera levée au mains (en moins) de frais et de despens que l'on pourra bonnement ; sanz ce toutes-voies que les hauts justiciers la lièvent ; mais sera levée par les genz des trois estats ; et est ordené que à Parisis, aura six généraux députez auxquiez (auxquels) l'en aura recours pour les doubtes qui pourront advenir par le païs, et qui auront le gouvernement et ordenence sur tous les autres députez, et seront leurs souverains, et de tous ceulx qui se mesleront du fait : et que en chacune cité, aura trois particuliers députez; c'est assavoir, un de chascun estat, lequels auront un receveur

et un clerc avec eulx, et ordeneront certains collecteurs par les paroiches, lesquiex (lesquels) iront par les hostels (maisons) demanderont et interrogueront le vaillant et l'estat (la déclaration des biens et de l'état) des personnes et de leurs mesnies (domestiques). »

Les provinces où les tailles étaient ainsi réparties par des commissaires élus reçurent le nom de pays d'élections, nom qui subsista quand ces commissaires furent choisis par le pouvoir royal.

Le droit d'élire les asséeurs accordé aux communes par Saint Louis reprend vigueur sous Charles V, qui, dans l'ordonnance du 12 novembre 1379, déclare que les *asséeurs seront nommés par la plus saine et meilleure partie des habitants des villes et des paroisses.*

CHAPITRE IV

ÉTABLISSEMENT DE LA TAILLE PERMANENTE

Le roi Charles VI se réserva, par lettres du 28 mars 1395, la nomination des élus généraux qui, depuis 1355, avaient été nommés par les États généraux. Trois furent chargés du contentieux et trois de l'administration des deniers et de la nomination des élus particuliers.

Nous avons dit que les impositions établies par le Roi hors de ses domaines avaient un caractère exceptionnel ; il faut arriver au règne de Charles VII pour trouver la taille permanente.

La guerre de Cent ans n'était pas encore terminée ; mais après les victoires de Jeanne d'Arc, les Anglais abandonnaient peu à peu notre territoire. Si la France était presque délivrée des Anglais, elle n'en était pas moins dévastée par un autre ennemi. C'étaient des bandes de soldats mercenaires qui, après avoir servi à combattre les Anglais, n'hésitaient pas à piller et à rançonner le pays qu'elles auraient dû défendre. On remplaça ces milices par des compagnies d'ordonnance et des francs-archers. Le besoin de pourvoir à l'entretien de ces corps permanents fut le motif dominant de l'ordonnance rendue par Charles VII, à la suite de la réunion des États généraux de 1439, et intitulée : *Lettres de Charles VII pour obvier aux pilleries et vexations des gens de guerre*. Voici le préambule de cette ordonnance :

« Pour obvier et donner remède à faire cesser les grands excès et pilleries faites et commises par les gens de guerre, qui par longtemps ont vécu et vivent sur le peuple, sans ordre de justice, ainsi que bien au long a été dit et remontré au Roi par les gens des Trois États de son royaume, de présent étant assemblés en cette ville d'Orléans, Le Roi, par l'avis et délibération des seigneurs du sang, la reine de Sicile, le duc de Bourbon, etc...,

de plusieurs prélats et autres, seigneurs, notables, gens d'Église, nobles et gens de bonne ville, considérant la pauvreté, oppression et destruction de son peuple..., a fait, constitué, ordonné et établi par loi et édit général perpétuel et non révocable, par forme de pragmatique sanction, les édits, lois, statuts et règlements qui s'en suivent. »

Le texte de l'ordonnance ne déclare pourtant point d'une manière formelle que la taille sera désormais permanente ; mais cette permanence résulte d'une façon claire de ce qu'on voulait remplacer les troupes mercenaires par une armée permanente et que, pour atteindre ce but, il fallait que l'impôt fût permanent comme l'armée elle-même.

Il n'est pas, non plus, dit catégoriquement dans l'ordonnance que la taille pourra être perçue sans le consentement des États généraux ; mais, d'après l'article 44, la taille ne peut être imposée que « de l'autorité du roi » ; cette autorité est nécessaire et suffisante et rien n'indique qu'elle doive être corroborrée par une autre autorité qui serait celle des Etats généraux. Aussi, n'eut-on plus recours aux Etats généraux pour la levée de la taille ordinaire, mais seulement lorsqu'on eut besoin d'une imposition supplémentaire.

L'ordonnance de 1439 eut une autre conséquence, non moins importante que celle que nous venons de signaler. Nous avons vu comment la taille s'était peu à peu étendue de cette portion du domaine que le Roi possédait, à titre de seigneur direct, à cette portion qu'il possédait à titre de seigneur suzerain. Mais la taille levée au nom du roi n'avait pas absorbé la taille levée au nom du seigneur féodal ; celle-ci subsistait à côté et tendait à amoindrir les produits de celle-là.

Les Lettres de Charles VII mettent fin à cet état de choses en décidant que nul seigneur ne pourra, sans l'autorité du roi, établir une taille dans ses domaines. Le Roi dispose alors de la taille dans toute sa plénitude, sans réserve ni partage d'aucune sorte. Dès lors, l'impôt dont nous avons montré les démembrements est entièrement reconstitué entre les mains de la royauté.

Ces innovations, qui suscitèrent chez les nobles de très vifs mécontentements, sont ainsi appréciées par Commines : « Le Roi

Charles fut le premier... lequel gaigna et commença ce point que d'imposer tailles en son pays sans le consentement des États. Mais à ce qui est advenu et adviendra, il chargea fort son âme et celle de ses successeurs et mit une cruelle plaie sur son royaume, qui longtemps saignera, et une terrible bande de gens d'armes de soulde qu'il institua à la guise des seigneurs d'Italie (1). » Moreau de Beaumont nous parle ainsi de cette réforme : « Les peuples virent, sans regret, s'établir une contribution dont la destination les mettait à l'abri des vexations et des pillages, auxquels, avant cette institution, ils étaient exposés (2). »

Décrétée en principe par les Etats généraux et l'ordonnance de 1439, la taille fut établie par une ordonnance du 19 juin 1445 et fixée à 1.200.000 livres (3), chiffre que d'ailleurs elle ne tarda pas à dépasser. Le principe d'égalité dans la répartition entre les contribuables est proclamé par l'ordonnance de 1445 en ces termes : « Voulons égalité être gardée entre nos sujets, èz charges qu'ils ont à supporter pour la tuition et défense d'eux et de notre Royaume, sans que l'un soit contraint à porter la charge de l'autre, sous l'ombre de privilèges, cléricatures, etc. »

Il ne faut pas passer sous silence les dispositions des ordonnances des 26 août 1452 et 1er avril 1459 qui établissent les degrés de la répartition et ses bases. D'après l'article 16 de l'ordonnance de 1452, les *élus* étaient chargés de régler l'assiette et la répartition des tailles entre les différents lieux de leurs élections (paroisses); ils devaient s'assembler pour cette opération, et *examiner les facultés des différentes paroisses;* cet examen avait lieu dans les visites auxquelles ils étaient obligés et qui sont nommées chevauchées. L'article 5 de l'ordonnance de 1459 enjoint aux élus d'adresser, chaque année, aux *généraux des finances,* dans les mois d'avril ou de mai, au plus tard, des copies des assiettes particulières, ou celles que les collecteurs doivent, aux termes de l'article 2, leur remettre « afin que lesdits généraux puissent par ce moyen connaître le nombre des feux et la faculté et puissance de chaque élection, et en avertir le

(1) Commines, *Mémoires sur les règnes de Louis XI et de Charles VIII.*
(2) Moreau de Beaumont, *Mémoire sur l'impôt,* 1er mémoire.
(3) Cette somme correspond à 2 millions de francs, environ.

roi et ceux de son conseil, pour ensuite distribuer et départir justement et également sur chaque pays et élection la portion qu'il devra porter de la taille, et faire que l'un ne soit pas plus grevé que l'autre. »

Nous voyons, dans l'ordonnance de 1459, que l'assiette des tailles dans les paroisses était effectuée par les collecteurs, sous l'autorité des élus, qui centralisaient les assiettes particulières et les envoyaient aux *généraux*, chargés de fixer la part contributive de chaque élection. La taille qui était calculée précédemment par voie de quotité l'est maintenant par voie de répartition.

Il ressort de ces textes que la taille a le caratère d'impôt personnel. Ajoutons que la répartition entre les élections était soumise à l'approbation du roi.

Charles VII ôta aux baillis la connaissance des contestations sur le fait des tailles et la donna aux élus qu'il institua en titre d'office. Ainsi, les élus, dont les décisions pouvaient être déférées aux *généraux* cumulèrent l'administration et la juridiction contentieuse.

CHAPITRE V

MODIFICATIONS DANS L'IMPÔT A PARTIR DE FRANÇOIS Ier JUSQU'A LOUIS XIV

François Ier, par une ordonnance du 30 juin 1517, régla le mode d'assiette de la taille. Voici le texte des articles 4, 7 et 15 de cette ordonnance, qui ont trait à la matière.

« Art. 4. — Combien que nos esleus soient tenuz chevaucher leurs eslections, pour sçavoir la faculté des habitants d'icelles : néant moins, ainsi que nous avons été advertiz, ils en font très-petitement leur devoir, et non pourtant ne laissent point à eux faire payer des taxations pour ce à eux ordonnées. Au moyen de quoi est advenu et journellement advient, qu'en faisant par eux l'assiette et département de nosdictes tailles, ils ne sçavent par où en prendre, et foulent ceux qu'ils devraient soulager, et en ostent où il en faudrait mettre, tellement qu'égalité n'est gardée èsdictes assiettes. A ceste cause enjoignons très-expressément à nosdicts esleus, que dorénavant par chacun an ils voisent visiter et chevaucher leursdictes eslections, et s'enquièrent diligemment des facultez, pertes et inconvénients advenuz ez paroisses d'icelles.

« Art. 7. — Combien que nosdictes tailles doivent estre assises, portées et payées par toutes manières des gens contribuables, le fort portant le faible : toutesfois ainsi que nous avons été advertiz, les plus riches et opulens, mesme du plat pays, sont ceux qui en paient le moins, et qui taschent à eux en exempter. A cette cause nous avons enjoint et enjoignons à nosdicts esleus, chacun en son eslection, qu'en faisant par eux lesdictes chevauchées et visitations, ils s'enquièrent si tous les habitans des paroisses de leurs eslections sont assis et imposez à nosdictes tailles, et où ils trouveraient aucuns contribuables obmis à imposer, ou qui ne seraient assis et imposez à justes taux, eu égard

à leurs facultez, ils les facent asseoir et imposer à taux raisonnable.

« Art. 15. — Combien que par les anciennes ordonnances soit dict et ordonné que les esleus vuideront sommairement, les matières qui sont par devant eux : néantmoins pour l'impéricie d'aucuns de nosdicts esleus, ainsi qu'il est à présumer, iceux esleus souffrent et fond entrer les parties plaidans par devant eux, en grandes involutions de procès en petites matières qu'ils devraient vuider sur le champ, par expédient ou autrement sommairement. Avons statué et ordonné que dorénavant nosdicts esleus, chacun en leur eslection, vuident et décident les matières et procès pendans par-devant eux, en matière de surtaux et autres petites matières qui ne sont d'importance et conséquence, sommairement par expédient ou autrement sur le champ, par l'opinion des assistans, si faire se peut. »

Les *généraux des finances*, institués en 1395, furent supprimés par François Ier qui, pour faciliter la répartition et le recouvrement des impositions, divisa le Royaume en seize circonscriptions financières (édit du 7 décembre 1542). Il plaça dans chacune un *Trésorier* et un *Général* des Finances ; de là, le nom de *Généralité* donné à chaque partie du territoire où le Trésorier et le Général devaient exercer leurs fonctions.

Afin de pourvoir à la solde de nouveaux corps de troupes, ce roi établit une nouvelle imposition qui fut assise de la même manière que la taille et que l'on nomma *grande crue*.

Quelques années plus tard (12 novembre 1549), Henri II créa le *taillon*, ou supplément de taille destiné à l'augmentation de la solde des gens de guerre.

Sous Henri III, trois nouvelles généralités furent établies. Leur nombre fut dès lors de dix-neuf. Ce prince réunit les charges des *Trésoriers* et des *Généraux* sous le titre de *Trésorier de France* et décida, dans une ordonnance d'octobre 1581, que les asséeurs des paroisses seraient des « personnages suffisans et des plus apparens, chacun en leur tour, pour qu'ils aient plus d'autorité à égaler les tailles sur tous les habitans ».

Henri IV crée un nouvelle généralité, celle de Soissons, et apporte dans le mode d'assiette de l'impôt quelques changements

motivés par les abus dont s'étaient rendus coupables les asséeurs. En outre, il fit défense, sous peine de mort, de rien imposer au delà des sommes dont la levée a été ordonnée. Son édit de mars 1600, qui ne change point la nature de la taille, trace de nouvelles règles pour la répartition.

L'article 3 de cet édit veut « que les élus, pour être mieux instruits de ce que chaque paroisse devra porter, s'informent des moyens, facultés des habitants, de l'abondance et de la stérilité de l'année, du nombre des charrues, du commerce qui se fait dans lesdites paroisses, enfin de toutes les autres commodités et incommodités qui les peuvent rendre aisées ou pauvres ».

Quant à la répartition entre les contribuables, l'article 20 porte : « et généralement seront cotisés par les asséeurs tous ceux qui sont contribuables, à raison de leurs facultés, meubles ou immeubles, héritages nobles et roturiers, trafic et industrie. »

Le même édit ordonne que les asséeurs soient en même temps collecteurs et spécifient la condition du cotisé, le nombre de ses charrues et s'il laboure pour lui ou pour autrui. Il décide, enfin, que les élus, en cas de réclamation pour surtaxe, jugeront sommairement, sans ministère d'avocat ni procureur.

Il est, pour la première fois, question, au commencement du règne de Louis XIII, du *brevet général annuel* des impôts. Avant l'établissement du *brevet*, l'imposition avait pour base une fraction du revenu des biens ; on payait le dixième, le huitième ou le cinquième, etc.. Moreau de Beaumont nous explique de la manière suivante en quoi consistait le *brevet*.

« Il s'arrête tous les ans au Conseil, vers le mois de février, un état, qui s'appelle *Brevet*, des sommes à imposer pour l'année suivante. Ce brevet porte que le Roi, traitant de la conduite et administration de ses finances pour l'année suivante, et s'étant fait représenter les projets des dépenses à faire, pendant ladite année, pour l'entretènement des maisons royales, des gens de guerre, tant par mer que par terre ; les charges des recettes générales et particulières et autres, et les états des recettes générales et particulières des finances des généralités des pays d'élections du royaume ; ensemble ceux du taillon, ponts et chaussées, turcies et levées : et Sa Majesté voulant pourvoir aux fonds né-

cessaires pour satisfaire auxdites dépenses et charges, Elle a résolu et ordonné qu'il soit imposé sur les sujets contribuables desdites généralités pendant l'année... la somme de... à l'effet de quoi, veut Sa Majesté qu'il soit envoyé aux présidens, trésoriers de France des 20 généralités des pays d'élections, des extraits signés d'Elle, contresignés par l'un des Secrétaires d'État, contenant les sommes que chaque généralité en doit porter, pour donner leur avis de ce quoi doit être imposé sur chaque élection en dépendante; à quoi ils vaqueront, toutes affaires cessantes; et ils enverront leur avis au Conseil, pour, sur ces avis, les commissions de Sa Majesté être expédiées pour l'imposition des sommes, ainsi qu'Elle jugera à propos.

« Le brevet contient, par généralité, le détail que chacune doit supporter. Il reprend ensuite, article par article, le total des sommes dont il ordonne l'imposition. Outre lesquelles sommes, est-il dit, celles qui auront été ordonnées par arrêts du Conseil seront imposées, ainsi que le tout sera réglé par les commissions de Sa Majesté (1). »

Le brevet contient donc le partage, entre les généralités, de tout l'impôt du royaume et l'ordre donné aux trésoriers de répartir, au plus tôt, entre les élections de chaque généralité, la somme qui lui a été assignée.

L'édit de janvier 1634 recommande d'exécuter ce travail avec *justice et égalité* et de se baser sur le rapport de celui qui aura fait la chevauchée. L'opération, pour être définitive, devait être approuvée par le conseil du roi, qui pouvait y apporter toutes les modifications jugées nécessaires.

En 1635, a lieu l'institution des *intendants* qui seront bientôt chargés (déclaration du 16 avril 1643) de recueillir les divers renseignements nécessaires à l'assiette de l'impôt.

Les trésoriers de France et les élus particuliers, d'après cette déclaration, sont tenus de procéder, sous la direction de l'*intendant*, à la répartition, savoir : les premiers entre les élections, et les autres entre les paroisses, sans pouvoir l'arrêter ni la suspendre.

(1) Moreau de Beaumont, *Mémoires sur l'impôt.*

La base de la répartition entre les provinces est toujours celle établie par l'édit de Henri IV, de mars 1600.

Le privilège des communes pour l'élection des asséeurs collecteurs a été réglé par l'ordonnance de Louis XIV, du 12 février 1663, qui détermine le temps où cette nomination devait avoir lieu et celui où les rôles devaient être rédigés. Les communautés sont invitées, avant le 1er septembre de l'année qui précède l'imposition, à nommer les collecteurs le premier dimanche ou le premier jour de fête du mois d'octobre. Ces collecteurs s'occupent de la confection du rôle, huit jours après la réception du mandement relatif à la paroisse. Lorsque l'élection des collecteurs n'a pas été faite en temps utile, les intendants sont autorisés à les nommer d'office (déclaration du 16 août 1683).

CHAPITRE VI

DIVISION DE LA FRANCE EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Section Ire. — Taille personnelle

Les États généraux, qui avaient déclaré en 1355 que tous les citoyens sont égaux devant l'impôt, reconnaissent en 1439 le principe du vote de l'impôt par la nation. Ce principe est encore respecté dans les cahiers de 1483, qui n'accordent la taille que pour deux ans, sous réserve que les trois ordres seront de nouveau convoqués au bout de ce terme. Lorsque l'autorité royale est assez forte, elle méconnaît ce droit de la nation et augmente, sans le consentement des États généraux, le montant de la taille. Puis, fatiguée de leurs doléances, elle réunit ces assemblées le moins souvent possible et reste même plus d'un siècle sans les convoquer. Durant cette longue période, la taille n'est fixée que suivant le bon plaisir du roi.

Quoique pesant d'une façon générale sur toute la France, cet impôt ne fut pas soumis aux mêmes règles dans toutes les provinces. Les diverses contrées dont se composait la France, au XVIIe siècle, étaient divisées, au point de vue qui nous occupe, en pays d'élections et pays d'états.

Nous avons dit que les pays où la levée de l'impôt était confiée à des commissaires généraux élus par les États généraux se nommaient pays d'élections et qu'ils gardèrent cette dénomination quand ces commissaires furent nommés par le roi. Dans ces provinces, le roi fixait, à son gré, le *quantum* de la taille. Depuis Henri IV, ces provinces formaient 20 généralités : Paris, Châlons, Amiens, Caen, Rouen, Bourges, Tours, Poitiers, Riom, Agen, Toulouse, Montpellier, Lyon, Dijon, Nantes, Grenoble, Limoges, Moulins, Orléans, Soissons.

Mais quelques provinces qui, comme le Languedoc, la Provence, la Bourgogne, la Bretagne, etc., ont su ou pu se maintenir, au sein de la Monarchie, dans une indépendance relative, appliquent le principe du libre vote. Elles s'appuient sur des conventions passées lors de leur réunion à la couronne et confirmées par les rois postérieurs. Elles ont conservé leurs États provinciaux et avec eux l'usage de nommer leurs députés *pour le vote des impositions*. Ce n'est point, toutefois, sans lutte, qu'elles ont gardé la possession de ce droit ; le pouvoir central a essayé de le leur ravir. En 1624, les élections sont introduites dans le Quercy et le Rouergue qui, auparavant, étaient des pays d'états, comme ayant, jusqu'au règne du roi Jean, fait partie du Languedoc, et qui jouissaient, à ce titre, des droits reconnus à cette province. En 1628, on les établit aussi, sans difficulté, en Dauphiné (1). En 1629, un troisième édit essaye de les faire adopter en Languedoc ; mais la résistance des états de cette province fait reculer le pouvoir royal. Celui-ci dissout l'Assemblée de Pézénas, et, pourtant, deux ans après, il lui permet de se réunir de nouveau. Richelieu retire les élections du Languedoc, moyennant le payement d'une somme de 4 millions et l'élévation du don gratuit de 1.200.000 à 2.500.000 livres. Pareille tentative a lieu en Provence, où elle excite une agitation violente, et en Bourgogne, où elle occasionne une émeute de vignerons qui est réprimée par le roi en personne ; on supprime les élections dans ces provinces, moyennant une forte indemnité. Les obstacles apportés par les États provinciaux ne gênaient guère le roi. Ce que ces assemblées ne lui auraient point donné de leur libre consentement, il l'obtenait de l'intrigue, la corruption, les manœuvres déloyales, les menaces et même la violence ; il ne craignait point d'acheter les députés influents et quelquefois de faire conduire, d'un bout de la France à l'autre, ceux qui se montraient inébranlables.

Enfin, pendant le règne de Louis XIV, le royaume s'agrandit des provinces d'Alsace, Artois, Flandre, Franche-Comté, Roussillon et Trois-Évêchés qui avaient leurs privilèges particuliers

(1) M. Clamageran, *Histoire de l'impôt*, tome II, p. 484.

et qui furent comprises au *brevet* général sous le nom de pays conquis et cédés (1).

De là, dans l'ancienne France, trois groupes de territoires bien distincts : 1° généralités ou pays d'élections ; 2° pays d'états ; 3° pays cédés ou conquis.

Le défaut d'unité dans la situation fiscale de la France tenait encore à une seconde cause ; la taille n'avait pas la même assiette dans toutes les provinces. Dans les unes, la taille était personnelle, c'est-à-dire était établie sur tous les revenus et au lieu du domicile du contribuable ; dans les autres, elle était réelle, en d'autres termes, était assise seulement sur les revenus fonciers et acquittée au lieu de la situation des immeubles. De plus, pour la taille personnelle, les exemptions étaient accordées à la personne du contribuable, noble ou ecclésiastique, tandis que, pour la taille réelle, l'exemption était accordée aux biens nobles, que le possesseur fût gentilhomme ou roturier.

C'est sur cette situation compliquée de la France que nous allons donner quelques détails.

Il importe de préciser les différences qui distinguent la taille personnelle de la taille réelle.

1° Dans les pays de taille personnelle, l'impôt portait sur *tous* les biens du contribuable ; dans ces pays, c'était la qualité du propriétaire et non celle du domaine que l'on considérait : le noble était exempt de la taille parce qu'il était noble ; on ne recherchait pas la nature de ses biens. Dans les pays de taille réelle, au contraire, ce que l'on considérait, c'était la qualité du sol. Celui-ci était-il noble ? la taille n'était pas due alors même que le fonds était détenu par un roturier. Le sol n'était-il pas noble ? son propriétaire devait la taille alors même qu'il était noble. Notons, toutefois, que dans les pays de taille réelle les roturiers n'avaient pas une situation aussi favorable que celle des nobles : en effet, ces derniers seuls pouvaient être librement propriétaires de leurs biens nobles ; les roturiers devaient payer au roi un droit de finance appelé de franc fief ou de nouveaux acquêts.

2° Les pays de taille personnelle n'avaient pas de cadastre ; la portion contributive était fixée annuellement, au moyen d'es-

(1) Ce groupe s'augmenta de la Lorraine, sous Louis XV.

timations arbitraires et variables : ce ne fut qu'en 1768, comme nous le verrons, que des règles un peu plus certaines furent posées. Dans les pays de taille réelle, la répartition se faisait proportionnellement aux revenus portés sur un cadastre ou compoix.

3° En pays de taille personnelle, le contribuable était imposé à raison de toutes ses facultés connues et des profits qu'il pouvait retirer de son commerce ou de son industrie : il y avait là un impôt général sur le revenu. Dans les pays de taille réelle, le contribuable n'était taxé qu'à raison de son revenu foncier : c'était un véritable impôt foncier.

La taille était personnelle dans les pays d'élections, sauf dans les généralités de Montauban, Auch, Grenoble, où elle était réelle.

Les pays d'états étaient soumis à la taille réelle, excepté la Bourgogne, qui payait la taille personnelle.

Dans les pays cédés ou conquis il n'y avait pas la moindre uniformité ; la taille était personnelle dans quelques-uns (Trois-Évêchés, Franche-Comté, Lorraine), réelle dans d'autres (Artois, Roussillon), en partie personnelle et en partie réelle dans les autres.

§ 1er. — ASSIETTE DE LA TAILLE PERSONNELLE.

La taille personnelle était un impôt de répartition. Il y avait dans les pays d'élections quatre degrés de répartition : 1 entre les généralités ; 2° entre les élections ; 3° entre les paroisses ; 4° entre les taillables d'une même paroisse.

1er degré. — Tous les ans, les intendants généraux envoyaient au roi des rapports sur le bon ou le mauvais état des récoltes et sur toutes les causes qui pouvaient influer sur la prospérité de leurs généralités. Sur le vu de ces rapports, le roi arrêtait, en son conseil, vers le mois de février, l'état des sommes à imposer pour l'année suivante dans les 20 généralités. Cet état, nommé *brevet*, contenait le détail de l'imposition par généralité. Aussi, disait-on des pays d'élections qu'ils étaient compris au brevet général de la taille, tandis que les pays d'états étaient hors de ce

brevet. On rédigeait, pour chaque généralité, deux extraits de ce brevet et on les expédiait au commencement de juillet, l'un à l'intendant, l'autre aux officiers (trésorier et élus) du bureau des finances de la généralité, afin que l'intendant et ces officiers donnassent leur avis sur la répartition qui devait être postérieurement faite de la somme totale entre les élections de la généralité.

2e degré. — A partir de l'établissement de la taille permanente, les généraux des finances sont chargés de répartir l'impôt entre les élections. Pour faire ce travail, ils se faisaient adresser par les élus les rôles des paroisses que ceux-ci avait déjà dû contrôler et reviser et ils vérifiaient eux-mêmes l'exactitude de ces rôles qu'ils envoyaient ensuite au conseil. Sous Louis XIII, d'après l'édit de janvier 1634, les Trésoriers de France effectuaient la répartition entre les diverses élections de la généralité; plus tard, sous Louis XIV, les Trésoriers de France furent remplacés par les intendants. Alors, la sous-répartition eut lieu aussi en conseil du roi. A cet effet, on expédiait des lettres patentes, en forme de commissions, pour imposer dans chaque élection les sommes indiquées par le brevet, et celles portées, depuis la rédaction du brevet, sur des ordonnances particulières. La commission adressée à l'intendant de la généralité et aux officiers de l'élection rappelait les dispositions principales des règlements d'après lesquels l'assiette et la répartition des sommes dont elle prescrivait l'imposition devaient être faites. A partir de 1768, la sous-répartition entre les élections cessa d'être opérée en conseil du roi, et les commissions furent dressées par l'intendant de la généralité.

3e degré. — Après que le contingent de l'élection était connu, il fallait encore le diviser entre les paroisses dont la réunion formait cette élection. Cette opération confiée aux élus particuliers fut, en 1637, comprise dans les attributions des intendants. Au mois d'août de chaque année, les officiers de chaque élection se distribuaient la totalité des paroisses qui se trouvaient dans leur ressort. Ils étaient tenus de se transporter dans chacune d'elles pour y vérifier l'état des récoltes et les cotes mal établies. L'intendant, de son côté, procédait à un pareil travail. Le receveur

des tailles avait aussi un intérêt essentiel à ce que la répartition fût faite avec équité, puisque de cette circonstance dépendait la facilité des recouvrements. A l'aide de tous ces renseignements, il était dressé un état qui présentait tous les éléments nécessaires pour opérer une répartition équitable entre les paroisses (1).

Ces trois degrés de répartition avaient déjà bien des inconvénients. Le conseil du roi n'avait aucune donnée certaine pour fixer d'une façon régulière la taille entre les diverses généralités ; il n'avait sous les yeux que les rapports des intendants qui tous étaient naturellement portés à exagérer les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer dans leurs provinces. La répartition entre les diverses élections et celle qui était effectuée entre les paroisses présentaient également des disproportions excessives.

La somme que devait chaque paroisse une fois fixée, le mandement en était adressé aux maires, échevins, syndics, marguilliers et habitants. Le mandement portait les noms des commissaires chargés de rédiger les rôles, des collecteurs nommés pour l'année, le nom et la demeure de l'élu qui devait vérifier le rôle.

4e degré. — Enfin, dans chaque paroisse avait lieu la répartition entre les contribuables, au moyen de rôles nominatifs. C'était là surtout qu'éclatait la différence entre les élections assujetties à la taille personnelle et celles qui subissaient la taille réelle, car toutes les répartitions successives dont nous venons de parler étaient communes à toutes les généralités. Sous Charles VII, la taille personnelle était assise sur les *facultés présumées* dont l'appréciation était faite par des asséeurs désignés parmi les habitants de la paroisse. Les asséeurs se guidaient d'après leurs propres connaissances, les déclarations des imposés et les renseignements souvent trompeurs fournis par les tiers. De plus, ils n'avaient, la plupart du temps, ni les lumières ni la volonté nécessaires pour bien opérer, et ils subissaient facilement toutes les petites influences locales. Leurs opérations ne présentaient ni détails ni motifs, et aucun principe n'était suivi dans le calcul des cotisations individuelles. Les asséeurs réduisant d'ordinaire le plus possible leur propre cote, Henri IV décide (édit de 1600)

(1) L'opération de répartir la taille entre les paroisses constituait le *département*.

que pendant l'année de leur charge ils seront taxés sur le pied de leur cote précédente, sous peine du double, la première fois, et d'amende, en cas de récidive. Pour qu'ils ne soient ni gagnés ni violentés par les riches ou les nobles, qu'ils soient moins portés à surcharger les pauvres, l'édit dispose que les asséeurs travailleront en « *lieu où ils soient libres* » et qu'ils seront en même temps collecteurs, c'est-à-dire, chargés du recouvrement de l'impôt. Enfin, d'après le même édit, les seigneurs qui violentent les asséeurs dans leurs travaux encourent la déchéance de leur fief, et les taillables qui ont à se plaindre de la répartition peuvent poursuivre les asséeurs en justice. Ces dispositions ne suffirent pas à empêcher le mal. Les collecteurs acceptaient de l'argent des riches pour prix de leurs suffrages dans les opérations de répartition qui étaient faites, à la majorité des voix, par tous les collecteurs. Ils continuaient aussi à obéir à leurs sentiments de haine et à se dégrever eux-mêmes.

Des mesures furent prises pour assurer, autant que possible, l'équité de la répartition individuelle. On obligeait les asséeurs à inscrire sur les rôles la profession de chaque cotisé, les héritages qu'il faisait valoir en propriété ou à titre de ferme, la quantité de terres qu'il possédait avec le nombre de charrues ou de paires de bœufs servant au labourage ; et à mettre sous un chapitre séparé les noms des exemptés avec les mêmes annotations et la cause de la dispense. On les obligeait encore à fournir au président du bureau de l'élection, sous peine d'amende arbitrée par l'intendant de la généralité, des états certifiés par eux et par les curés des paroisses, contenant des renseignements sur les noms, qualités de tous ceux qui possédaient des héritages, sur les terres que chacun cultivait, prés, champs, vignes, etc., sur la qualité et l'étendue des terrains, sur les biens que les privilégiés faisaient valoir eux-mêmes et sur ceux qu'ils avaient donnés à ferme, et indiquant, en outre, pour les terres appartenant à des forains, si les fermiers, qui les cultivaient, habitaient dans la paroisse ou dans une paroisse voisine et s'ils figuraient au rôle.

Le travail des asséeurs était surveillé par un élu qui, aussitôt après la récolte, faisait une chevauchée dans la paroisse, pour s'informer de la stérilité ou de la fertilité de l'année, dresser un

état des contribuables décédés ou ayant changé de domicile, et rechercher si les personnes exemptées avaient un juste motif d'exonération. C'était cet élu qui taxait les personnes influentes; c'était lui qui examinait si la cote des asséeurs et celle de leurs parents étaient ce qu'elles devaient être, et qui assistait à la confection du rôle (1).

Les Trésoriers de France devaient, eux aussi, tous les ans, après la récolte, faire des chevauchées dans les diverses élections de leur généralité, à l'effet tant de recueillir des bases pour répartir avec équité, entre les diverses élections, le contingent de l'année suivante, que de s'assurer que les élus n'abusaient point de leur pouvoir.

Toutes précautions étaient insuffisantes ; l'arbitraire régnait toujours dans la répartition. On chercha un remède à ce désordre dans l'intervention les intendants qui, dès l'année 1637, surveillèrent et rectifièrent la répartition individuelle. Leur pouvoir augmentant de jour en jour, les intendants obtinrent la faculté *de faire procéder, en présence de commissaires par eux nommés,* aux rôles des impositions (édit d'août 1715, art. 20 et 21). Les règlements voulaient qu'on mentionnât au procès-verbal si la taxe avait été fixée d'une manière conforme ou contraire à l'opinion du commissaire. En droit, c'étaient les asséeurs qui devaient statuer souverainement dans les travaux relatifs à la répartition individuelle ; en fait, c'étaient les commissaires qui faisaient prévaloir leur opinion, c'est-à-dire, en réalité, celle de l'intendant. Les asséeurs osaient rarement soutenir une opinion contraire, et quand, par extraordinaire, cette résistance se produisait, elle était toujours vaincue et quelquefois à l'aide des moyens les plus durs. On voit, en effet, des commissaires faire jeter en prison l'asséeur récalcitrant, et ne lui rendre la liberté qu'après qu'il s'était soumis. Cette innovation, du reste, ne rendit pas meilleur le sort du contribuable. Les asséeurs continuaient à procéder de la même façon dans les cas où l'intendant n'intervenait pas, et quand l'intendant intervenait, ce fonctionnaire opérait aussi d'une manière arbitraire.

(1) Edit de 1634, articles 43, 44, 45.

Les bases de la taille personnelle étaient assez incohérentes : c'étaient le nombre des charrues et celui des animaux de labour, la condition et l'industrie des cotisés, les dépenses indicatrices de leurs ressources présumées ; en un mot, tout ce qui pouvait faire supposer la richesse (1). Par suite de cet assemblage d'éléments si divers, la taille n'était plus un impôt foncier proprement dit ; et si elle atteignait toutes les richesses, elle ne frappait point la richesse principale, celle du sol, d'une façon vraiment proportionnelle, car le nombre des charrues et celui des animaux de labour ne la représentent que très imparfaitement. De plus, dans l'estimation de ces éléments, une part trop grande était laissée à l'arbitraire des agents chargés de la répartition.

Ce n'est qu'en 1768 qu'on essaya de remédier sérieusement à la situation et de mieux déterminer l'assiette de la taille. Une déclaration du roi, datée du 7 février de cette année, contient les dispositions ci-après :

« Art. 7. — Notre intention étant de rendre à l'avenir la répartition de la taille sur les biens-fonds, certaine et invariable, autant que les circonstances pourront le permettre, nous voulons qu'il soit fait pour chaque fonds de terre une taxe, laquelle sera supportée en entier par le propriétaire du fonds, lorsqu'il le fera valoir, et concurremment par le propriétaire et par le fermier, lorsque le fonds sera donné à ferme ou à loyer ; et dans le cas où le propriétaire sera exempt, il ne sera point imposé.

« Art. 6. — Les sieurs intendans et commissaires départis, ou ceux qu'ils jugeront à propos de commettre et subdéléguer, prendront les connaissances les plus étendues sur la consistance du terrain de chaque paroisse, sur ses différentes cultures et productions, leur prix et leur valeur courante, sur le commerce et l'industrie de chaque habitant et sur le bénéfice que chacun fait sur l'un et sur l'autre, sur la facilité et difficulté de l'exportation, avec distinction de ce qui se consomme sur le lieu d'avec ce qui se vend et de ce qui s'exporte, lesquels éclaircissemens, ainsi que la nature et la quotité des biens dépendans du territoire de la paroisse, seront insérés dans ledit procès-verbal qui sera signé du commissaire et des habitans de la paroisse, et il y sera fait

(1) Edits de mars 1600, article 16, et de janvier 1634, article 45.

mention de ceux qui ne sauront pas signer, ou de ceux qui auront été refusans ; le tout afin de parvenir à proportionner la quotité de la taille que la paroisse pourra porter en général, et la portion de chaque contribuable en particulier.

« Art. 12. — Ordonnons aux sieurs intendans et commissaires départis dans les provinces, de faire faire sur les procès-verbaux contenant l'état de chaque paroisse et les déclarations des biens et facultés, tenures et industrie de chaque habitant de chacune paroisse, des dépouillements et extraits, à l'effet de former, pour chaque élection de la généralité, des tableaux exacts et détaillés de toutes les connaissances qui résulteront de ces procès-verbaux, et qui seront relatives aux paroisses des mêmes élections, pour former la base et le plumitif des départemens de chaque année et de chaque élection.

« Art. 13. — Pour établir, autant qu'il sera possible, des règles par rapport aux cotes d'industrie, voulons qu'après la clôture dudit procès-verbal ci-dessus ordonné, il soit formé trois classes : la première, composée des journaliers non possédans fonds, dont on établira la taxe sur le pied que se paie la journée dans le pays, sans pouvoir néanmoins excéder deux cents journées de travail par année ; la seconde, des commerçans et artisans dont la taxe pour leur industrie sera établie à la commune renommée de leurs concitoyens, sur le bénéfice qu'ils seront censés avoir fait pendant l'année dans leur commerce et dans leur métier; la troisième, des fermiers et autres propriétaires ou possédans fonds, qui, indépendamment du produit de leurs dits fonds, feraient un commerce séparé en bestiaux, fourrages et grains de quelque nature que ce soit, autres toutefois que ceux provenans desdits fonds, lesquels seront taxés à part et séparément, pour les bénéfices qu'ils feront sur ces commerces particuliers. »

Néanmoins, la manière d'asseoir les impositions resta la même ; les intendants conservèrent le droit de nommer des commissaires pour les opérations de la répartition individuelle.

§ 2. — EXEMPTIONS

Nous avons déjà fait entendre que la taille ne frappait pas tous les citoyens. La noblesse de l'ancien régime en était exempte.

Un texte de Beaumanoir nous indique bien que cette exonération remontait à l'origine de l'impôt, alors que la taille n'était qu'une contribution extraordinaire. « Sont exemptés, gentilshommes lesquels ne s'entremêlent de marchander, ainchois (mais) se chevissent (se nourrissent) de leur héritage qu'ils tiennent en franc fief de seigneurs, ou clercs qui ne marchandent pas, ainchois se chevissent des francs fiefs qu'ils ont en Sainte Église, ou chiefs qui sont au service du roi (1). » Les nobles étaient cependant soumis à la taille par rapport aux biens qui leur venaient à quelque titre que ce fût, de personnes roturières. Leur qualité ne les dispensait pas non plus de contribuer aux dépenses communes dans la ville qu'ils habitaient.

L'exemption des nobles subsista quand Charles VII eut rendu la taille permanente. D'après Moreau de Beaumont, « les tailles, établies pour payer les frais de la guerre, ne devaient pas être supportées par ceux qui allaient à la guerre, qui devaient y servir, qui y servaient à leurs dépens, et qui, par leurs dépenses et la perte de leur sang, contribuaient plus que tout autre sujet à la défense de la patrie et à l'entretien de la chose commune (2) ».

D'un autre côté, le clergé, qui n'avait jamais été astreint au service militaire, n'était pas assujetti à l'impôt. En réalité, la taille n'atteignait que le tiers état.

Ce privilège du clergé et de la noblesse eut sa raison d'être tant que le tiers état ne fut pas obligé de servir dans l'armée, tant que la taille fut levée exclusivement dans le but d'entretenir la nouvelle armée permanente. Mais bientôt le roi créa des milices provinciales ; bientôt même, le recrutement volontaire devenant insuffisant, le roi se vit obligé de compléter avec des hommes tirés de ces milices les cadres vides de son armée. En outre, le chiffre de la taille devint si élevé qu'on ne put la considérer comme destinée uniquement à l'entretien des hommes de guerre. Dès lors, on ne pouvait plus alléguer aucun bon motif pour justifier l'exemption de la noblesse. Quant au clergé, s'il faisait au roi, dans certaines circonstances, des dons plus ou moins importants, il y avait là pour lui une charge beaucoup

(1) Beaumanoir, *Coutume de Beauvoisis*.
(2) Moreau de Beaumont, *Mémoires sur l'impôt*, 1er mémoire.

moins lourde que ne l'était pour le tiers état le payement de la taille.

Enfin, dans les deux derniers siècles de la monarchie, le service militaire n'était plus obligatoire pour les nobles dont beaucoup restaient chez eux sans prendre part aux guerres ; s'ils étaient soldats, c'était de leur propre volonté, de sorte qu'on ne s'explique plus l'immunité dont ils jouissaient en matière d'impôt.

La plupart des fonctionnaires civils et militaires étaient affranchis de la taille.

Un nombre considérable de personnes trouvaient moyen de se racheter en tout ou en partie des charges publiques par des présents ou par le crédit de leurs parents et autres protecteurs.

A ces nombreuses exemptions, il faut joindre celle dont bénéficiaient les personnes qui avaient douze enfants, celle qui avait été accordée aux bourgeois de Paris par l'ordonnance du 16 mai 1449 et celle que pouvaient acheter, dans certains cas, les taillables.

En 1577, sous Henri III, l'exemption des tailles dans chaque paroisse fut mise aux enchères sur le pied du denier quinze. Le contribuable qui offrait le plus haut prix était exempté. On eut recours à de telles ventes en 1657, pendant la Fronde, et même sous Colbert, mais ce ne fut que passager ; après ce ministre, on procéda assez souvent à des adjudications de ce genre.

Mentionnons, enfin, l'édit d'octobre 1775, qui exempte de la taille les membres de l'université de Paris.

Les immunités étaient sujettes à bien des variations. L'exemption devenait en partie illusoire toutes les fois que les terres des nobles étaient affermées, car le métayer ou le fermier du noble était cotisé comme celui des autres taillables. Mais, les nobles trouvèrent le moyen de soustraire leurs fermiers à la taxe, en affermant leurs terres par baux clandestins. L'édit de janvier 1634, qui restreignait le nombre des privilégiés, était bientôt suivi de ceux des mois de mai et juillet 1634, qui rétablissaient presque tous les privilèges abolis. Ces exemptions, ainsi rétablies et confirmées, étaient de nouveau restreintes, lorsque l'état des finances le demandait. On exigeait des formalités plus

rigoureuses pour la vérification des droits des privilégiés; on assignait un maximum au nombre des personnes exemptées dans chaque paroisse; on limitait l'immunité aux biens que les nobles et les ecclésiastiques faisaient valoir par eux-mêmes. L'édit de 1667 compléta ces mesures. « Nous ordonnons, y est-il dit, que lesdits ecclésiastiques, gentilshommes, chevaliers de Malte, ne pourront tenir par leurs mains qu'une ferme dans la même paroisse et sans fraude, savoir, le labour de quatre charrues sans qu'ils puissent jouir de ce privilège que dans une paroisse. »

§ 3. — CONTENTIEUX

Contre la répartition faite par les Trésoriers de France entre les élections d'une même généralité, les élus dont l'élection était surtaxée avaient le droit de se pourvoir au conseil du roi; ils exposaient dans un procès-verbal sommaire les raisons qui prouvaient la surtaxe et, sur le vu de ce procès-verbal, le conseil du roi rendait son jugement. Si c'étaient les élus qui avaient surtaxé une paroisse ou abaissé la taille d'un autre (habituellement, c'était la paroisse, siège de l'élection, qui était ménagée), les Trésoriers de France pouvaient d'office, ou sur la réclamation des asséeurs, décharger ou surcharger la paroisse qui était mal imposée (1).

Les contribuables qui avaient à se plaindre du travail de répartition exécuté par les asséeurs avaient trois mois, à partir de la confection du rôle, pour fournir leurs moyens d'opposition ; passé ce délai, leur demande n'était plus recevable. S'ils agissaient dans les trois mois, la pétition était sujette à appel quand la taxe excédait 10 livres en principal. L'affaire était alors jugée par la cour des aides de la généralité.

Tous les procès civils ou criminels relatifs aux tailles étaient portés, antérieurement à Charles VII, devant les baillis. Ce roi leur ôta la connaissance de ces affaires pour la donner aux élus, qui prononcèrent sans appel dans toutes les affaires dont l'importance ne dépassait pas 100 sols tournois (2).

(1) Edit de 1634, articles 40 et 42.

(2) Il fallait 25 sols tournois pour faire une livre parisis, et 20 sols tour-

La juridiction des élus et celle des aides n'offraient pas les garanties d'impartialité désirables, car tous les membres qui les composaient étaient titulaires d'offices. Mais cette compétence fut réduite lorsque les intendants eurent le droit d'établir des cotes d'office : les intendants qui avaient déjà pu, ainsi que nous l'avons vu, annuler ou du moins diminuer considérablement le rôle des collecteurs dans le travail de répartition, arrivèrent à un résultat analogue à propos de la juridiction.

Quand il s'éleva des difficultés en matière de cotes d'office, ces difficultés au lieu d'être tranchées par les élus, comme le voulaient les anciennes ordonnances, furent soumises à l'appréciation des commissaires nommés par l'intendant, de là à celle de l'intendant, et enfin à celle du conseil du roi. Vainement, la cour des aides revendiqua ces affaires, vainement, elle représenta au roi, notamment en 1775, que « ce n'est pas donner des juges au peuple que de ne lui donner que le tribunal d'un seul homme», elle ne réussit pas à faire disparaître cette juridiction des intendants si commode pour le roi, qui pouvait toujours, au besoin, triompher de toutes les résistances, grâce à son droit d'évocation devant son conseil.

§ 4. — TAILLE PERSONNELLE EN BOURGOGNE (pays d'états)

La Bourgogne, avons-nous dit, est le seul pays d'états qui ait été soumis à la taille personnelle. Louis XI, sous le règne duquel cette province fut réunie à la couronne, déclare par lettres patentes de mars 1477 « que l'on ne pourra lever et cueillir sur iceux pays et duché, aides ni subsides, soit au profit du roi ou d'autres, sinon que lesdites aides n'aient été octroyées et consenties par les gens des trois états ».

Mais comme les états de cette province ne se réunissaient que tous les trois ans, les élus généraux étaient dans l'intervalle chargés de toutes les fonctions administratives. Il n'y avait qu'un élu pour chaque ordre. Ils faisaient la distribution et la répartition de toutes les impositions. A cet effet, la province était divisée

nois pour faire une livre tournois. Le mot tournois vient de ce que cette monnaie avait été originairement fabriquée à Tours.

en 18 bailliages et composée d'environ 1800 communautés.

La répartition s'effectuait conformément aux principes que nous avons développés en nous occupant de la taille personnelle dans les pays d'élections, sauf la particularité suivante. La base de la répartition représentait des *feux* et non des sommes, en sorte que la valeur de chaque feu ne pouvait être connue que lorsque le nombre en était arrêté par l'imposition de toutes les communautés.

Le mot *feu* ne désigne pas une maison, un ménage, une famille, quoique ce soit de là vraisemblablement qu'il tire son origine; ce n'est même pas une certaine étendue de terres, c'est une quantité déterminée de livres tournois. Si nous supposons, par exemple, que le nombre des feux soit de 25.000 et que la valeur du feu soit de 72 livres, les 25.000 feux monteront à 1.800.000 livres. Une communauté de 100 habitants, imposée à 30 feux, payera 2.160 livres et les asséeurs auront cette somme à répartir entre les 100 taillables. Le nombre de feux variait suivant les changements qui pouvaient se produire dans la richesse du pays, et la valeur du feu, suivant l'importance de l'impôt demandé.

Dans la répartition générale, on avait soin de se conformer à une règle traditionnelle d'après laquelle le Mâconnais supportait la onzième partie des impôts, le Charolais, la vingt-quatrième partie. Le mandement était ensuite adressé aux communautés, qui, dans les 3 jours de la réception, devaient nommer des asséeurs et des collecteurs.

Les réclamations en surtaxe étaient introduites devant les bailliages et en appel devant la cour des aides.

§ 5. — TAILLE TARIFÉE OU PROPORTIONNELLE

En présence des graves abus qui se produisaient dans l'assiette de la taille personnelle malgré les mesures prises pour les éviter, on songea à établir dans toute la France la taille réelle dont la répartition était meilleure et à dresser un cadastre général destiné à diminuer l'arbitraire de la répartition; mais tous ces essais furent infructueux. Le projet de Colbert tendant à la confection d'un cadastre en France n'eut pas de succès et la déclaration

royale du 21 novembre 1763 relative au même objet resta à peu près lettre morte.

Nonobstant ces insuccès, on parvint, au siècle dernier, dans certaines provinces, à améliorer la répartition de la taille personnelle par l'établissement de la taille tarifée ou proportionnelle. Au commencement du XVIIIe siècle, après que Vauban et Boisguilbert eurent montré les vices de l'impôt, on crut nécessaire de réformer le système fiscal existant et l'on pensa à recourir à la taille tarifée, c'est-à-dire, à une taille réglée d'après une estimation des biens précédée d'un arpentage, ou d'après les déclarations des contribuables, appuyées de titres et préalablement vérifiées. Cet impôt fut appliqué dans la Généralité de Paris et aussi dans l'élection de Lisieux. Mais lorsque le duc de Noailles quitta les affaires, on cessa de poursuivre l'accomplissement de cette réforme ; seuls, quelques intendants établirent dans leurs provinces la taille tarifée ; c'est ce qui eut lieu, notamment, en 1738, dans les généralités de Limoges et de Châlons.

La taille tarifée se rapprochait de la taille réelle en ce que l'estimation des biens-fonds et des facultés mobilières n'était plus laissée à la seule appréciation des asséeurs collecteurs et en ce que la valeur des biens était taxée non d'après la seule volonté des asséeurs, mais d'après un tarif formé pour chaque nature de biens. Elle continuait, toutefois, à être une taille personnelle, car elle pesait sur tous les bénéfices du contribuable, et non pas seulement sur ses immeubles, et la condition de la personne décidait seule de l'exemption et de l'imposition.

La taille tarifée se divisait en deux parties : l'une, appelée *personnelle*, portait sur les revenus provenant du travail journalier, du commerce, de l'industrie ; l'autre, dite *réelle*, frappait le produit de la propriété foncière. La noblesse, qui ne pouvait faire le commerce sans déroger, n'était pas soumise à la première. La taille basée sur le rapport des immeubles se subdivisait elle-même en taille d'*exploitation* et en taille d'*occupation* ou de *propriété*. La taille d'exploitation, qui comprenait les deux tiers de l'impôt réglé d'après le revenu foncier, correspondait aux profits du fermier, du cultivateur ; la taille d'occupation, formée de de l'autre tiers, représentait l'impôt calculé sur le revenu du pro-

priétaire et n'atteignait pas la noblesse. La partie de la taille tarifée, qui était assise sur les immeubles, était due en entier par le propriétaire exploitant lui-même son bien ; on ne la divisait qu pour les fonds exploités par fermage.

Il est important de remarquer que la taille tarifée était un impôt de répartition. On commençait par déduire du contingent paroissial la part relative aux revenus mobiliers et le reste était réparti proportionnellement à la rente territoriale. L'arbitraire continuait bien à subsister dans l'estimation des facultés mobilières qui seront toujours difficiles à saisir ; mais il disparaissait quant à la partie de la taille, qui s'appliquait aux facultés immobilières.

Le nom de taille tarifée vient de ce qu'on formait un tarif pour chaque nature de biens ou de professions. Les tarifs étaient combinés de manière à fournir une somme égale au montant de la taille assignée à la paroisse. Pour calculer la cote d'un contribuable, il ne restait plus qu'à appliquer à chaque classe de revenus le tarif correspondant.

Le grand avantage de la taille tarifée consistait dans la nouvelle répartition de l'impôt concernant les immeubles. Les procès-verbaux contenant l'étendue et la valeur des fonds furent établis, soit au moyen de l'arpentage des propriétés suivi d'une estimation contradictoire de leur qualité et de leurs produits, soit, dans les endroits où l'on n'a pas pu procéder ainsi, à l'aide des déclarations qui avaient été faites par les propriétaires et dont l'exactitude avait été contrôlée, tant par les observations des autres contribuables que par les vérifications qu'avaient pu effectuer les commissaires nommés à cet effet. On appelait *paroisses tarifées* les paroisses où le travail avait été exécuté au moyen des déclarations des propriétaires, et *paroisses abonnées* celles dont les fonds avaient été l'objet d'un arpentage et d'une évaluation contradictoire.

L'état estimatif des fonds, qui n'était autre chose que le cadastre des pays de taille réelle, indiquait la matière imposable. Les commissaires nommés tous les ans par l'intendant pour asseoir la taille devaient tenir compte des mutations de propriété ; ils procédaient d'office à la confection des rôles.

Toutes les opérations qui avaient été exécutées pour déterminer les tarifs étaient indiquées dans le préambule du rôle. Chaque cote présentait le détail des revenus et l'indication des tarifs appliqués afin qu'il fût toujours possible de vérifier si la proportion entre les contribuables avait été exactement observée.

Les oppositions aux rôles comprenaient :

1°. Les *demandes en abus*, lorsque quelque délit avait été commis dans le travail ;

2°. Les *demandes en radiation de cote*, quand un particulier concluait à la suppression d'un article inscrit en son nom ;

3°. Les *demandes en modération*, qui se produisaient à la suite de pertes ou d'accidents ;

4°. Les *demandes en surtaux*, lorsqu'on se plaignait d'avoir été surchargé.

Ces oppositions étaient jugées en premier ressort par les officiers de l'élection. On pouvait faire appel devant la cour des aides de la province.

Les résultats obtenus dans les pays de taille tarifée inspirèrent aux autres provinces l'idée de modifier l'assiette de leurs tailles par une estimation régulière et précise des revenus des contribuables et par l'établissement de tarifs uniformes. C'est ainsi que la taille dans la généralité de Paris fut répartie suivant la méthode établie par la déclaration du 11 août 1776, dont voici l'analyse :

Les contribuables étaient astreints à déclarer aux commissaires des rôles leurs biens et leurs facultés, et, en cas de fausses déclarations, on procédait à un arpentage. Ces déclarations pouvaient être contredites par les habitants de la paroisse. Ainsi que le dit Necker : « Comme tout récèlement fait tort à la masse des contribuables, chacun devient partie contre la déclaration infidèle et la vérité s'établit par le plus simple et le plus puissant des moyens, celui de l'intérêt personnel. Enfin, lorsqu'il survient des contestations entre les particuliers et le reste de la communauté, l'on arpente, et les frais sont payés par celle des deux parties dont la prétention s'est trouvée fausse, c'est-à-dire par le contribuable, s'il a diminué dans sa déclaration le nombre de ses arpents, ou par la paroisse, si elle a contredit cette déclara-

tion mal à propos ; et il se forme une sorte de cadastre sans frais et sans contrainte, mais par le seul effet du désir de l'égalité (1). » Les matrices de rôles de chaque paroisse étaient mises au courant des changements survenus dans les possessions et parmi les habitants.

Chaque cote de taille sur le rôle comprenait deux parties : celle de la taille réelle et celle de la taille personnelle.

La taille réelle était basée sur la valeur locative : 1°. Des terres labourables, prés, vignes, bois et autres biens de cette nature *exploités par les taillables*, soit en propre, soit à loyer ; 2°. Des moulins et usines qu'ils *faisaient valoir ;* 3°. Des dîmes ou champarts (2), rentes ou droits seigneuriaux qu'ils *tenaient à ferme ;* 4°. Des maisons ou corps de ferme que les taillables *occupaient.* Les maisons étaient imposées à un sol par livre dans les villes et à six deniers par livre seulement dans les campagnes. Pour les autres objets, la proportion de l'imposition au revenu n'était pas uniforme dans toutes les paroisses.

La taille personnelle frappait : 1°. Le revenu des terres *données à loyer ;* 2°. Le revenu des moulins, usines et maisons *donnés à loyer ;* 3°. Les rentes actives ; 4°. Le bénéfice de l'industrie ou le dixième du prix des journées de la profession à laquelle chacun des contribuables s'adonnait. Ces revenus étaient imposés à un sol pour livre.

Section II. — Taille réelle

Le savant historien Monteil a exprimé sous une forme humoristique les avantages de la taille réelle sur la taille personnelle : « Je me souviendrai toute ma vie, fait-il dire à un marchand de flûtes, qu'un jour, en faisant mon commerce, je parcourais une belle vallée longue de plusieurs lieues ; j'étais à cheval, mes sacoches, mes fourreaux de pistolets étaient remplis de flûtes que je vendais à droite et à gauche et au prix que je voulais. Tout à coup, je cesse d'en vendre, je m'aperçois tout à coup aussi que le pays est

(1) Necker, *Compte rendu au Roi, en janvier 1781.*

(2) Le champart était une part sur les gerbes, qui revenait aux seigneurs de certains fiefs.

changé, que les terres ne sont plus aussi bien closes, aussi bien travaillées. J'étais, sans le savoir, sorti d'une province cadastrée, où les tailles étaient foncières et fixes ; et, sans le savoir aussi, j'étais entré dans une province non cadastrée, où les tailles étaient foncières, industrielles, personnelles et variables. Dans les premières, le propriétaire ne craint pas d'augmenter sa taille en les fertilisant, et il les fertilise ; dans les autres, il craint d'augmenter sa taille en les fertilisant, et il ne les fertilise pas. On parle de cadastrer toute la France ; mais quand cela se fera-t-il ? Ah ! Combien de flûtes je vendrai (1) ! »

Toutefois, cette forme de répartition n'était pas sans inconvénients. Outre les erreurs et les variations que la succession des temps amène dans la valeur relative des immeubles et dont nous parlerons plus loin en traitant de la permanence des opérations cadastrales, il y avait encore ce grave inconvénient que, à la différence des pays de taille personnelle, où une partie de la taille était assise sur la fortune mobilière, dans les pays de taille réelle, toutes les charges retombaient sur les propriétaires de terres. Ceux dont la fortune était mobilière ne contribuaient en rien aux besoins de l'État. Pour remédier à ces défauts, on établit ce qu'on appela des *compoix cabalistes* (de *cabaux*, meubles lucratifs). Ces compoix contenaient l'évaluation de l'industrie et des facultés mobilières de chaque habitant et ils devaient être renouvelés chaque année.

Les consuls des communautés pouvaient distraire une certaine portion du total des impositions contenues dans le mandement des tailles et la répartir sur l'industrie. Cette portion était du dixième dans les villes, du douzième dans les gros bourgs, où il y avait des foires et des marchés, et du quinzième dans les autres communautés.

Observons que les demandes en réduction étaient jugées par la cour des aides.

La confection du compoix cabaliste entraînant beaucoup de contestations et de longueurs, par suite de la difficulté de saisir la fortune mobilière, très peu de villes et de communautés le firent établir, et, dans la plupart des pays de taille réelle, tout le

(1) Monteil, *Histoire des Français des divers États*, tome V, ch. xxx.

poids de la taille continua à porter sur la fortune immobilière.

Presque toutes les provinces de France avaient possédé des États généraux, c'est-à-dire, des assemblées composées de représentants des trois états, clergé, noblesse, bourgeoisie, et chargées de l'administration du pays. Mais ces institutions, combattues sans relâche par nos rois dont elles gênaient le pouvoir absolu, avaient fini par disparaître presque partout. A la fin de l'ancien régime, il n'y avait plus d'états que dans cinq provinces d'une certaine étendue et dans quelques districts peu importants; c'étaient le Languedoc, la Bourgogne, la Bretagne, la Provence, le pays de Foix, le comté de Bigorre, le pays de Marsan, le Béarn, la basse Navarre.

Les pays d'états payaient la somme convenue avec le gouvernement, mais la répartition de l'impôt était l'œuvre de l'administration. Dans toutes ces contrées, excepté en Bourgogne, la taille était réelle. Nous avons dit que la taille était également réelle dans quelques pays d'élections (généralités de Montauban, Auch, Grenoble).

On sait que dans l'empire romain tous les fonds contribuaient directement aux charges qui s'imposaient sur eux. Ce principe en vertu duquel on frappait directement le sol s'était conservé dans la plupart des provinces du midi de la France, où avaient persisté l'esprit, l'usage et les dispositions du droit écrit. Cela nous explique pourquoi la taille était réelle dans presque toutes les provinces du midi.

Nous avons exposé plus haut les règles générales qui présidaient à la répartition de la taille personnelle; nous ne pouvons en faire autant pour la taille réelle, car cet impôt, qui frappait seulement les immeubles, n'était pas réparti de la même façon dans les divers pays où il était perçu. Nous nous bornerons à dire quelques mots sur l'organisation de la taille réelle dans les principaux de ces pays.

§ 1er. — GÉNÉRALITÉS DE MONTAUBAN ET D'AUCH (pays d'élections).

Ces pays qui, à l'origine, ne composaient qu'une généralité, en formèrent deux à partir de 1716. La taille y était réelle, c'est-à-

dire qu'elle se réglait d'après la situation des immeubles, sans tenir compte du domicile des propriétaires. C'était la nature des biens et non la qualité des personnes qui décidait, dans ces centrées, de l'assujettissement à la taille ou de l'exemption; le noble était taxé à raison des biens roturiers qu'il possédait, et le roturier était exempt pour les biens nobles qu'il acquérait.

Les élections étaient divisées en communautés. Il faut entendre par ce mot non pas une paroisse, mais une étendue de juridiction.

La répartition entre les élections et celle entre les communautés étaient effectuées d'après un état arrêté par le conseil et appelé *tarif*. Dans chaque communauté, on se servait, pour la répartition individuelle, des évaluations du cadastre ou compoix terrien. Le tarif contenait l'énumération des communautés comprises dans chaque élection et l'indication de leurs forces contributives. Cette importance relative était exprimée au moyen d'une espèce de commune mesure qu'on avait créée sous le nom de *feu;* chaque feu se divisait en cent *belluges*, c'est-à-dire, étincelles, et la *belluge* en quatre parties. — Par exemple, le territoire comprenait 6.000 feux et il s'agissait d'en faire la répartition; on tenait compte de l'étendue, de la qualité du sol et du genre de productions des élections, et on attribuait à chacune d'elles un certain nombre de feux de façon cependant à obtenir le total de 6.000. Un système semblable était suivi pour déterminer le contingent des paroisses. — On assignait, par exemple, 15 feux et 20 belluges aux unes, 10 feux et 25 belluges aux autres.

Le *tarif* des évaluations des élections et des communautés permettait de répartir facilement chaque année les sommes fixées par les commissions; une simple opération arithmétique suffisait. — Supposons que la généralité est composée de 6.000 feux et a 3.000.000 de livres à fournir; une élection portée au tarif pour 1.000 feux devra supporter 500.000 livres; dans cette élection, une communauté estimée à 100 feux sera taxée à 50.000 livres.

Il restait à opérer la répartition individuelle dans chaque communauté. L'évaluation du revenu foncier qui devait servir de base à cette opération figurait au cadastre ou compoix terrien et

était exprimée non pas en feux et belluges, mais en *livres livrantes*, *sols* et *deniers d'allivrement*.— Ainsi, dans une communauté de 100 feux imposée à 50.000 livres, si le cadastre est composé de 5.000 livres livrantes, chacune de ces 5.000 livres livrantes devra payer 10 livres; le contribuable dont les possessions sont évaluées à 10 livres livrantes sera donc compris au rôle pour dix fois 10 livres, c'est-à-dire, 100 livres. Ces livres livrantes n'avaient pas, du reste, la même valeur dans toutes les communautés; mais cela importait peu, puisque le cadastre n'était utilisé que pour la répartition individuelle.

Quelque bien ordonné que fût ce système, il était cependant difficile de conserver longtemps l'égalité entre les élections, les communautés, les individus. L'ouverture des voies nouvelles, les améliorations agricoles, la grande mobilité des faits économiques ont bien vite détruit les proportions primitives. De nombreuses plaintes s'élevèrent à ce sujet. On procéda à une revision du *tarif*, mais le résultat de cette revision ne fut pas satisfaisant. On eut alors la pensée de faire une *péréquation par dégrèvement*. Une somme de 120 000 livres fut ajoutée au principal de la taille de la généralité et mise à la disposition de l'intendant qui put augmenter les contingents des communautés trop peu imposées et réduire ceux des communautés surchargées. Cette péréquation ne remédiait qu'aux inégalités du *tarif*; elle ne changeait rien aux évaluations cadastrales sur lesquelles était basée la répartition individuelle; mais comme les revisions du cadastre étaient loin de présenter les mêmes difficultés que la réformation du tarif, les communautés pouvaient rétablir l'égalité entre les habitants en faisant reviser leur cadastre.

Une communauté ne pouvait procéder à la revision de son cadastre qu'avec l'autorisation de la cour des aides. En accordant cette autorisation la cour des aides ordonnait la nomination d'arpenteurs et d'abonnateurs et commettait pour la réception de leur serment un conseiller, si la communauté était à proximité, un juge, si elle était éloignée. La communauté nommait alors une personne pour faire la *table d'abonnement*.

Voici en quoi consistait cette table. Si tous les fonds étaient de même valeur, il n'y aurait qu'à les mesurer et à leur appliquer

une taxe proportionnelle à leur contenance. Mais comme cette égalité n'existe pas, il est indispensable, si l'on veut une répartition équitable, de former plusieurs classes, en raison de la fertilité des fonds ; — ainsi, deux fonds de même contenance, deux prés, par exemple, seront évalués l'un à trois livres livrantes, l'autre à deux. Le tableau indiquant avec leur valeur en livres livrantes, sols, deniers d'allivrement, les diverses classes dans lesquelles les fonds devaient être rangés était soumis à l'approbation de la communauté et constituait ce qu'on appelait la table d'abonnement.

Les consuls mettaient en adjudication les travaux du cadastre ; l'adjudicataire ne pouvait être un habitant de la communauté ; il devait, de plus, être agréé par elle et employer les arpenteurs qu'elle lui désignait.

Le travail de l'adjudicataire consistait à arpenter tous les fonds de la communauté et à les classer en se conformant à la *table d'abonnement*. Il y avait trois sortes de biens : les *roturiers*, les *nobles* et les *immunes*. Les fonds *roturiers* étaient soumis à l'impôt ; les *nobles* et les *immunes* étaient exempts. Par biens *immunes* on entendait les biens qui ne jouissaient de l'exemption qu'en vertu de leur destination. C'étaient les églises, presbytères, couvents, hôpitaux, mairies, cours et jardins contigus à ces bâtiments, places publiques, rues, chemins, etc... Les *immunes* pouvaient rentrer dans le commerce et devenir passibles de la taille ; aussi, à la différence des biens *nobles*, étaient-ils portés au cadastre avec leur évaluation.

Aux termes de la déclaration du 9 octobre 1684, tous les biens possédés par les seigneurs justiciers dans l'étendue de leurs justices étaient présumés nobles et c'était aux habitants qui prétendaient que l'héritage était roturier, par conséquent taillable, de le justifier. Les autres biens ne pouvaient être réputés nobles qu'en vertu de titres. Un fonds noble devenait roturier quand le seigneur à qui il appartenait le donnait à cens ou à rente seigneuriale. La communauté le faisait alors allivrer au nom du nouveau possesseur, et lors même que le seigneur venait plus tard à le recouvrer, il restait soumis à la taille.

Il existait dans chaque hôtel de ville un registre de mutations

qu'on appelait livre de charges, décharges et muances. Sur ce livre coté, paraphé et rendu exécutoire par un officier de l'élection, on suivait toutes les mutations qui s'opéraient; il devait être la copie du cadastre, de façon que chaque nom de possesseur de fonds y fût inscrit en tête d'un feuillet, avec l'énumération détaillée des immeubles et leur allivrement.

Le cadastre fini et approuvé par la communauté était envoyé à la cour des aides qui le rendait exécutoire. C'était également la cour des aides qui jugeait les demandes en réduction formées par les propriétaires.

§ 2. — GÉNÉRALITÉ DE GRENOBLE (pays d'élections).

Le Dauphiné, qui forma la généralité de Grenoble, fut d'abord un pays d'états, après sa réunion à la France. Ce ne fut qu'au XVII^e^ siècle qu'il devint pays d'élections. Nous aurons donc à dire quelques mots de l'organisation de la taille dans ce pays, en premier lieu, quand il n'était pas encore réuni à la France, puis, lorsqu'après cette annexion il constitua un pays d'états, et enfin, quand il fut transformé en pays d'élections.

Si nous remontons à l'époque où le Dauphiné était indépendant, nous voyons que la taille y était personnelle; on la réglait suivant le nombre des feux. Doit-on entendre par là que la taille était répartie d'après le nombre de feux ou de cheminées qui se trouvaient dans les maisons? Nous ne le pensons pas. Il est plus naturel de croire que le mot feu est pris dans le sens de famille composée du père, de la mère et des enfants vivant avec eux. C'était là, en effet, l'acception donnée à ce mot dans la partie de la France que l'on appelait alors *langue d'oïl;* c'est aussi ce qui résulte des ordonnances de Charles V (avril 1374).

La taille ne resta pas longtemps personnelle dans cette contrée. Sous la seconde race des Dauphins, on commence à cotiser par fonds et non par feu et la taille devient par conséquent réelle. Le mot feu continue à être employé, mais il ne désigne plus, comme dans la généralité de Montauban, qu'une étendue de terre ayant une valeur déterminée. On taxait chaque communauté proportionnellement au nombre de feux qu'elle contenait. Le

registre relatif à la distribution des feux s'appelait *péréquaire* ou cadastre.

Passons maintenant à l'époque où le Dauphiné fut incorporé à la France. Cette réunion eut lieu en 1343, sous Philippe de Valois. Humbert, avant de céder ce pays, l'avait affranchi de tout impôt, et Philippe de Valois s'était obligé à respecter tous les privilèges du Dauphiné. Cependant, au mépris de ces engagements, Charles VII révoqua en 1457 les immunités, tout en conservant la franchise des nobles et celle du clergé. Ce rétablissement de la taille entraîna en 1461 une revision du cadastre devenue nécessaire par suite de l'inexactitude des renseignements que l'on possédait sur la propriété foncière. De violents débats s'élevèrent à ce sujet entre les trois ordres de la province. Le tiers état se plaignait d'avoir à supporter tout l'impôt, disant que la taille n'avait jamais été personnelle en Dauphiné où chacun était cotisé en proportion de ses biens ; que le dauphin Humbert avait exempté tous ses sujets de la taille ; que, par suite, si cette exemption devait cesser, l'impôt demandé devait être général et être supporté également par tous.

Un arrêt rendu en 1554 donna gain de cause aux privilégiés. Le peuple en demanda la cassation, mais un arrêt de 1602 maintint le privilège du clergé et celui de la noblesse.

L'agitation qui suivit l'arrêt de 1602 devint si grande qu'on finit par supprimer les états du Dauphiné. Ce pays fut divisé en élections dans l'année 1628. Les troubles continuèrent. Louis XIII y mit fin par le règlement du 24 août 1639, qui fut le dernier état du droit.

Dans ce règlement, le roi, après avoir déclaré les tailles de la province purement réelles et prédiales et dit que tous les héritages roturiers seront à perpétuité soumis aux tailles, taillons, crues de garnison et autres subsides, ajoute : « Sont exempts : 1°. les héritages roturiers des ecclésiastiques, chapitres, hôpitaux, etc., qui sont des donations et des fondations de l'Eglise faites avant le 1er mai 1639 ; 2°. les biens roturiers possédés avant la même époque par les nobles de l'une et l'autre robe qui avaient acquis leur titre de noblesse avant 1602. Tous ceux qui avaient acquis la noblesse depuis 1602, ou l'acquerront à l'avenir, ne pourront

prétendre à l'exemption de la taille. — Il sera fait une revision générale des feux par un commissaire désigné par Sa Majesté pour être tous lesdits héritages roturiers compris au cadastre de chaque communauté, sans pouvoir en être distraits à l'avenir. »

Cette revision ne fut faite que sous Louis XIV, de 1697 à 1706.

§ 3. — LANGUEDOC (pays d'états)

Le Languedoc était le plus vaste et le plus peuplé des pays d'états; il contenait environ 2.000 communautés. C'était, en outre, le mieux ordonné et le plus prospère de ces pays. Il avait eu de tout temps le droit de ne payer que des impositions volontaires. Ce droit était constaté dans le testament du comte de Toulouse; les Languedociens le faisaient même remonter à *l'or coronaire* que les décurions payaient aux empereurs.

Le maintien de ce droit fut une des conditions de la réunion de la province à la couronne. Ce droit fut confirmé par plusieurs ordonnances royales, notamment par celles de Charles VIII et de François Ier.

Lorsque le roi voulait lever un subside, il faisait convoquer les états. Dans les premiers temps, les trois ordres se réunissaient par sénéchaussée, et les gentilhommes, les gens d'église et les consuls de toutes les communautés pouvaient assister à l'assemblée. Mais, à partir de 1418, les états ne furent plus convoqués que pour la province entière. L'assemblée comprit alors les évêques des 23 diocèses, qui étaient membres-nés, 24 barons, et 68 représentants du tiers état députés par chacun des diocèses et par les villes épiscopales.

Le roi envoyait une commission, en forme de lettres patentes, contenant le détail des diverses impositions qu'il demandait. Les états, après examen, votaient dans la forme suivante : « ont libéralement accordé et octroyé au roi, leur souverain, prince et seigneur, pour l'année... et sans conséquence, lesdites sommes, et consentent qu'elles soient imposées sur ladite province, pour ladite année. »

Plusieurs fois, les rois s'efforcèrent de s'ingérer dans l'administration intérieure de la province et de faire du Languedoc un

pays d'élections ; mais le Languedoc sut résister à ces empiètements. François Ier, par un édit de 1509, et Henri IV, par un édit de 1597, avaient établi des élections dans le Languedoc ; mais jamais ces édits ne purent être mis à exécution. Louis XIII aussi en janvier 1629, avait voulu instituer les élections dans tous les diocèses de cette province, mais il dut renoncer à ce projet en 1632 devant la résistance énergique des états. Enfin, au mois d'octobre 1649, Louis XIV reconnut les libertés et privilèges spéciaux du Languedoc en ces termes : « Voulons et nous plaît qu'aucune somme ne puisse être imposée sur icelle province, qu'elle n'ait été délibérée et consentie en l'assemblée desdits états, suivant les anciennes formes, privilèges et libertés de ladite province... »

Les premières tailles en Languedoc étaient réparties entre les communautés d'après le nombre de *feux* de chacune d'elles ; d'où le nom de fouage donné anciennement à l'imposition. On entendait par *feu* non pas un ménage ou une habitation en général, mais une certaine portion de territoire, en sorte que chaque bourg, village, était estimé contenir un certain nombre de *feux*, quoique souvent il renfermât un bien plus grand nombre de ménages. Chaque habitant ayant foyer et possédant la valeur de dix livres tournois de revenu et au-dessus représentait un *feu* et augmentait le contingent de la communauté. Celui qui n'avait pas cette somme n'était point compté dans le nombre des unités imposables ; mais il n'en était pas moins, au sein de la communauté, imposé à la taille en raison de son revenu.

Ce mode de répartition fut supprimé au temps de Charles VII. La mortalité et la guerre avaient désolé la province, bouleversé les fortunes des particuliers ; le nombre des feux avait considérablement diminué dans beaucoup de localités ; il fallait, par suite, procéder à de nouvelles évaluations. On entreprit la confection d'un cadastre ou compoix contenant l'évaluation de tous les immeubles de chaque communauté.

Ce compoix, aussi bien que les tableaux du diocèse, pouvait être refait, après autorisation de la cour des Aides de Montpellier. Les habitants assemblés choisissaient alors des indicateurs chargés de désigner les propriétés, des arpenteurs de les mesurer et des prud'hommes de les estimer. On faisait prêter serment à tous. Le

conseil général des habitants devait régler en même temps la table de l'estimation des biens, qui établissait sur quel pied serait cotisée la sétérée de terre, pré, vigne. Les prud'hommes procédaient alors à l'évaluation desdites possessions dont ils faisaient trois classes: bonne, moyenne, faible. Ils devaient tenir compte de la contenance, des commodités, des avantages, de la valeur actuelle, mais non de la somptuosité de l'édifice qui n'est pour le maître qu'une cause de dépense. De cette estimation on déduisait un tiers, en considération des réparations annuelles; les deux autres tiers étaient imposés sur le même pied que les champs.

Après avoir classé et mesuré toutes les parcelles, les arpenteurs et les prud'hommes consignaient leur travail sur un registre appelé cadastre, estime, manifeste ou compoix, qui mentionnait le nom du détenteur des parcelles, leur situation, leur contenance, leur genre de culture, leur classe, leur estimation et qui était homologué par la cour des Aides.

On inscrivait dans un cahier, à part, les biens prétendus nobles, et on les y laissait jusqu'à ce que la cour des Aides eût statué sur les réclamations de leurs possesseurs.

C'est aussi devant cette cour des Aides que devaient être portées les demandes en réduction, parce qu'en matière d'impôts il n'y avait que deux instances et que les opérations pour former le compoix tenaient lieu de la première. Toute personne pouvait réclamer contre les évaluations, même un an après la confection du cadastre.

Les États, après avoir voté l'impôt demandé, le répartissaient entre les différents diocèses au moyen d'un tarif qui avait servi pour une somme de 300.000 livres payée au commencement par la province. Leur travail consistait donc en un simple calcul de proportion à faire.

Chaque diocèse devait ensuite, dans les assemblées particulières, nommées *assiettes*, faire la répartition, entre les communautés dont il était composé, de la portion qui le concernait. Dans ces assemblées, qui étaient convoquées immédiatement après la dissolution des États, siégeaient l'évêque, le baron, le commissaire du roi, l'officier de justice, les consuls de la ville capitale et les députés de certaines villes. Pour répartir l'impôt entre les com-

munautés on se basait sur un tableau appelé *recherche* ou *allivrement* des communautés, tableau qui contenait l'estimation générale des biens et qui était revisé, quand il en était besoin, par un officier de la cour des Aides accompagné d'arpenteurs.

L'état de répartition, ainsi établi, se nommait *mande*. On l'envoyait aux consuls de chaque communauté, qui opéraient alors la division de l'impôt entre les habitants.

Comme la contribution était payable au lieu de la situation, on inscrivait au compoix de la communauté la proportion à appliquer pour le calcul de l'impôt. Les compoix se divisaient en autant d'articles que la communauté comptait de propriétaires. Chaque article comprenait autant de paragraphes que le propriétaire avait de fonds. Ces paragraphes contenaient la description de l'héritage ; et si le fonds était imposable, on indiquait aussi, en sols et livres, la proportion suivant laquelle il devait être cotisé. Au moyen des compoix, le calcul des cotisations individuelles était bien facile. — Par exemple, si le total des estimations portées au compoix atteint 4.000 livres et que la communauté soit imposée de 3.000 livres, on payera 3/4 de livre ou 15 sols par livre du compoix.

A côté de la taille réelle il existait, dans certaines parties du Languedoc, une taxe assise sur les biens mobiliers. C'est ainsi qu'en 1561 Henri II ordonna qu'à Toulouse les deux tiers des tailles seraient assis sur les immeubles ruraux ou roturiers et l'autre tiers sur les facultés mobilières des habitants. Ce mode de procéder fut étendu à d'autres villes. La partie de la taille qui pesait sur les facultés mobilières était répartie à l'aide d'un cadastre indiquant pour chaque contribuable le revenu des deniers, meubles et « cabail ». Chaque année, les consuls convoquaient les habitants en assemblée générale pour élire six prud'hommes qui, avec le contrôleur des cabaux et son commis, devaient estimer les cabaux, meubles lucratifs, deniers à intérêts. Les prud'hommes pouvaient se faire représenter les livres des marchands et examiner leurs cabaux.

Les deux tailles figuraient sur le même rôle qui mentionnait : 1°. les mandements et commissions envoyés pour lever l'impôt ; 2°. sa cause ; 3°. sa base. La taille provenant du compoix ca-

baliste devrait être distinguée de celle qui provenait du compoix terrien et mise en marge du rôle. Il fallait aussi indiquer, séparément pour chaque contribuable, ce qu'il avait à payer : 1°. pour les impositions royales; 2°. pour les impositions municipales qui ne regardaient que l'intérêt des habitants ; 3°. pour les impositions municipales utiles aux forains.

En principe, tous les fonds roturiers étaient imposables, même les bâtiments situés en ville. Comme la taille était une dette inhérente au fonds, on n'avait point égard à la qualité du détenteur. Il en résultait que celui qui avait obtenu l'exemption des charges personnelles n'était point exonéré de la taille. Ainsi ne pouvaient être invoqués comme cause de dispense : 1°. la minorité de 25 ans qui exemptait de la taille personnelle ; 2°. le nombre d'enfants; 3°. le sexe; 4°. la milice ; 5°. les fonctions de consul; 6°. la noblesse, qu'elle fût de race ou qu'elle eût été accordée par le roi. Les nobles et les ecclésiastiques qui avaient des biens roturiers étaient soumis à la taille. Les seigneurs justiciers eux-mêmes devaient payer pour les biens roturiers qu'ils possédaient dans l'étendue de leur juridiction.

Tous les biens étaient réputés roturiers jusqu'à preuve de leur noblesse, et cette preuve se faisait en constatant l'inféodation ou la sous-inféodation, c'est-à-dire, l'existence d'un contrat constitutif de fief.

Le fief était la concession gratuite qu'une personne faisait à un autre d'un héritage ou d'un titre immobilier portant titre de féodal, sous la réserve d'un droit de propriété directe qui procurait certains avantages prévus par le contrat ou fixés par la coutume. Lorsque le roi baillait à quelqu'un une terre à charge de foi et d'hommage, il y avait inféodation ; quand le vassal qui tenait du roi la terre en fief la baillait à son tour à un autre sous une même condition, il y avait sous-inféodation.

La *fidélité* était la seule chose qui fût de l'essence du fief; elle suffisait pour imprimer le caractère féodal ; quant aux obligations de foi et d'hommage, de quint, de relief, de dénombrement, etc., s'ils étaient de la nature du fief en ce sens que le droit commun y assujettissait tous les vassaux et qu'il fallait un titre exprès de

libération pour s'en affranchir, ils n'étaient point de l'essence du fief qui pouvait exister sans eux.

Pour que l'inféodation fût valable, il n'était pas nécessaire qu'elle émanât d'une personne noble. Le roturier pouvait la faire sans le consentement du seigneur dominant. Il était permis en effet aux roturiers de posséder des fiefs.

Les biens, devenus roturiers, conservaient leur nature lorsqu'ils retournaient au seigneur, *jure privato, non jure domini*. Si un fonds était repris par le seigneur parce que le cens n'avait pas été acquitté, il était exempt de taille, car, dit un arrêt de la cour des aides de Montpellier, rendu en janvier 1636, « si un fonds a été donné en emphytéose avec pacte que, si dans un certain cas le cens n'est pas payé, le bailleur et maître du fonds le pourra reprendre, le cas de pacte arrivé, le bailleur reprend son fonds déchargé des hypothèques constituées par le preneur depuis son contrat ». C'est là un exemple de l'influence exercée dans le Midi par la loi romaine sur les institutions féodales. — Mais il fallait que le seigneur « eût fait crier et proclamer par trois diverses fois, de quinzaine en quinzaine, pour voir s'il ne se trouvait personne pour prendre le fonds aux charges accoutumées (1) ». Cette règle avait pour but d'éviter les fraudes qui auraient pu résulter de l'accord du seigneur et de l'emphytéote.

Les possesseurs de fonds roturiers ne pouvaient prétendre à un dégrèvement en invoquant la stérilité de ces fonds ou les dégâts causés par des événements extraordinaires, car, ainsi que l'explique un arrêt de la Cour des Aides du 27 mars 1627, « dans les années abondantes la taille n'augmente pas; elle ne doit donc pas diminuer dans les mauvaises ».

Tous ceux qui avaient des droits perpétuels sur les fonds roturiers étaient soumis, comme les possesseurs, à la taille, parce que l'on considérait ces droits comme tenant lieu d'immeubles. Ainsi, celui qui avait le droit de pêcher en quelque lac était imposé à raison de ce droit. Il en était de même de celui qui avait le droit de mener paître son bétail en quelque fonds ou d'y

(1) Henrion de Pensey, *Traité des fiefs*, introduction.

prendre du bois, ou de celui qui percevait des rentes ou censives foncières sur un bien roturier.

Mais la règle que tous les biens roturiers étaient soumis aux tailles recevait un tempérament par application du principe « *ubi emolumentum, ibi onus* ». Il y avait des cas, en effet, où les fonds roturiers n'étaient pas assujettis à toutes les tailles. Les forains, c'est-à-dire, ceux qui n'avaient ni domicile ni habitation dans le territoire où se trouvait leur fonds, ne payaient que les tailles municipales qui leur étaient utiles. Ils devaient, par exemple, supporter, en temps de guerre, les impositions qu'on établissait pour la garde et la garnison, pour la réparation des ponts et des chemins. D'autre part, ils ne contribuaient pas pour l'érection d'une église paroissiale, pour le traitement des consuls, pour la réparation des fontaines, etc., parce que ces dépenses ne sont utiles qu'aux habitants du lieu. Pour que les forains ne pussent pas se plaindre d'avoir été surchargés par les domiciliés, ceux-ci étaient tenus, sous peine d'amende, de les appeler lorsqu'on procédait aux impositions.

En ce qui touche les tailles municipales, on assimilait les biens roturiers des ecclésiastiques aux biens des forains. C'est qu'on tenait les ecclésiastiques pour étrangers au monde; par suite, ils ne pouvaient être considérés comme habitants de la cité.

Il y avait des biens entièrement exempts de tout impôt, soit royal, soit municipal. C'étaient 1°. les biens nobles, soit qu'ils appartinssent à l'Église ou aux laïques, soit qu'ils fussent possédés par des nobles ou par des roturiers, suivant l'ordonnance de Charles VIII de 1483 et celle de François Ier de 1543 (remarquons qu'il en était autrement dans les pays de taille personnelle où la personne noble affranchissait les biens et la roturière les rendait imposables) (1); 2°. les lieux destinés à un usage public, comme les halles, les places, les cimetières, les églises, et les temples des protestants à dater du 18 septembre 1601; 3°. les propriétés du roi et de ses enfants, les maisons claustrales, les maisons capitulaires, les jardins et les cimetières des couvents.

(1) Aussi, disait-on qu'en langue d'oc le fief anoblit, non la personne, mais qu'en langue d'oïl c'est la personne et non le fief.

§ 4. — BRETAGNE (pays d'états).

Lors de sa réunion à la France, la Bretagne stipula le maintien de ses franchises, comme le montre l'édit du mois d'août 1532 qui consacra cette annexion : « Voulons, disait François Ier, que les droits et privilèges que ceux dudit pays et duché ont eus ci-devant et ont de présent leur soient gardés et observés inviolablement, sans y rien changer ni innover, dont nous avons ordonné et ordonnons lettres patentes en forme de chartes leur être expédiées et délivrées. » Cette situation privilégiée fut confirmée, quant au droit de consentir l'impôt, par un édit de Henri III, du mois de juin 1579.

La Bretagne ne fut pas, du reste, obligée de lutter, comme le Languedoc, pour la conservation de ses privilèges. Les rois de France ne songèrent pas à les lui contester. Au moment de la révolution de 1789, les États généraux de Bretagne avaient encore le droit d'octroyer et de répartir les impositions. Il fallait l'accord des trois ordres pour que l'impôt fût consenti : deux ordres n'auraient pu triompher de la résistance du troisième.

Tandis qu'en Languedoc, pays de droit écrit, le cadastre romain avait survécu, en Bretagne, pays de droit coutumier, le contribuable ne trouvait pas la même garantie d'une juste répartition. Il n'est pas, en effet, possible de trouver un monument ou même un renseignement qui conduise à penser qu'il ait jamais existé en Bretagne soit un cadastre général, soit des cadastres particuliers, d'après lesquels les impositions auraient été réparties.

Dans cette province, les tailles s'appelaient *fouages;* ce qui veut dire qu'elles étaient levées par feux. Le mot feu n'a pas ici le sens que nous lui avons donné en parlant de la taille en Bourgogne ; il exprime l'unité foncière. Tout habitant de la province qui possédait un immeuble formait un feu. Le plus ancien titre qui se soit conservé d'une pareille redevance accordée aux ducs de Bretagne sur tous les lieux du duché est du 25 février 1365. Il résulte bien de tous les documents que cette contribution avait à l'origine un caractère purement exceptionnel. Peu à peu, elle

finit par passer à l'état d'imposition ordinaire consentie chaque année par les États.

Le fouage était une taille réelle, car les immeubles seuls étaient imposés, et on ne tenait aucun compte des facultés mobilières dans la répartition. Cependant, cette taille empruntait certains caractères à la taille personnelle, puisque les nobles et le clergé n'y étaient pas soumis, même pour les immeubles qu'ils pouvaient posséder; elle présentait ainsi l'inconvénient de surcharger peu à peu le tiers état puisque, tandis que l'impôt restait le même, les immeubles roturiers qui se trouvaient acquis par la noblesse en étaient exempts.

Après le vote du fouage par les états, le mandement qui indiquait le nombre de feux que contenait chaque diocèse était envoyé, deux mois avant l'échéance du premier terme des payements, au receveur des fouages du diocèse. Les mandements relatifs aux paroisses étaient ensuite transmis par ce receveur à la paroisse six semaines avant la même époque.

Le mandement reçu dans la paroisse, les habitants s'assemblaient pour choisir parmi les plus capables et les plus honnêtes les *égailleurs*, qui correspondaient aux asséeurs de la taille personnelle. Ces égailleurs répartissaient entre les possesseurs d'immeubles, proportionnellement à la valeur du fonds, la somme assignée à la paroisse; il leur était défendu de diminuer leurs cotisations ou celles de leurs parents, sous peine d'une amende du quadruple, à moins toutefois qu'il n'y eût une modification dans leur patrimoine.

Les terres roturières étaient par leur nature assujetties aux fouages; cependant, certaines en étaient exemptes : il y avait, en premier lieu, les terres roturières annexées de tout temps à des bénéfices; en second lieu, celles possédées par des ecclésiastiques de condition noble ou par des gentilshommes, pourvu qu'elles fussent *tenues par main*, c'est-à-dire non affermées.

§ 5. — PROVENCE (pays d'états).

La Provence avait été réunie à la France sous Charles VIII, en 1487. Les Etats généraux de ce pays, qui, sous les anciens

comtes, votaient les subsides, avaient été remplacés par une assemblée composée de l'archevêque d'Aix, de deux évêques, de deux gentilshommes, des consuls d'Aix, des procureurs syndics des trente communautés ayant le droit de nommer des représentants.

C'était dans cette assemblée que s'effectuait entre toutes les communautés la répartition de l'impôt, au moyen de l'affouagement. On appelait ainsi un tableau qui contenait les noms de toutes les communautés et le nombre de feux fixé pour chacune d'elles, eu égard à l'étendue et à la valeur des immeubles.

Ici, le mot feu désigne une certaine étendue de biens-fonds. La part de chaque communauté une fois désignée, celle-ci commençait toujours par employer au payement de ses impôts le revenu de ses biens patrimoniaux, lorsqu'elle en avait. Pour le reste, l'imposition était répartie entre les habitants à raison de l'évaluation attribuée à leurs immeubles sur le cadastre de la communauté. En Provence, comme dans les autres pays de droit écrit, le cadastre s'était maintenu.

Les ecclésiastiques et les seigneurs ayant fief avec juridiction étaient exempts de la taille, les premiers pour tous leurs biens indistinctement, les seconds pour tous ceux qu'ils acquéraient dans l'étendue de leurs fiefs. La taille était donc, comme en Bretagne, à la fois personnelle et réelle.

Le privilège des ecclésiastiques fut, à la fin du XIVe siècle, réduit aux biens d'église. Lors de la revision du cadastre, en 1471, les commissaires nommés *ad hoc* par les États restreignirent le privilège des seigneurs aux biens acquis par commise, confiscation, délaissement, et déclarèrent que, pour les autres, les seigneurs contribueraient à toutes les charges avec les roturiers. Les seigneurs protestèrent en vain contre cette mesure.

Section III. — Impôts accessoires

§ 1er. — Dixième et vingtièmes

Lorsque la France dut, dans la guerre de la succession d'Espagne, lutter contre toute l'Europe coalisée et déterminée à lu[1]

refuser la paix, les ressources ordinaires ne lui suffirent plus et il fallut songer à établir de nouveaux impôts.

Dans son *Mémoire sur la Dîme Royale*, le maréchal de Vauban, après avoir fait, avec une conviction très ferme unie à une grande modération de langage, la critique des impôts existants, proposait de les remplacer, à l'exception de la taxe sur le sel et de quelques autres droits qu'il conservait, par une contribution unique atteignant toutes les classes de la société et perçue *en nature* sur les immeubles *frugifères* et *en argent* sur les *maisons et valeurs mobilières*. D'après lui, la quotité du droit pouvait varier entre le dixième et le vingtième, mais ne devait jamais excéder le premier de ces chiffres. « Tous ces moyens étant défectueux, disait-il, en parlant des autres impôts et notamment des tailles, il faut en chercher d'autres qui soient exempts de tous les défauts qui leur sont imputés et qui puissent en avoir toutes les bonnes qualités, et même celles qui leur manquent. Ces moyens sont trouvés, ce sera la dîme royale, si le roi l'a pour agréable, prise proportionnellement sur tout ce qui porte revenu. » Vauban affirmait qu'il était difficile de connaître exactement la valeur des terrains en eux-mêmes ou par rapport aux terrains voisins, et que, par suite, il était impossible, avec l'impôt en argent sur les fonds de terre, de bien proportionner l'imposition au revenu. Il prétendait, au contraire, que dans la perception de la dîme « il y avait toujours une proportion si naturelle et si précise à la valeur présente de la terre, qu'il n'y a point de géomètre ni d'expert, si habile qu'il soit, qui n'en puisse approcher par son calcul et son estime ; si la terre est bonne et cultivée, elle rendra beaucoup ; au contraire, si elle est négligée ou qu'elle soit mauvaise, médiocre et sans culture, elle rendra peu, mais toujours avec une proportion naturelle à son degré de valeur. »

Nous avons, au début de cette thèse, critiqué l'impôt en nature.

Boisguillebert soutenait que la perception *en argent* de l'impôt du dixième ne pouvait souffrir aucune difficulté, parce que, depuis le plus grand seigneur jusqu'au dernier ouvrier, il y a des baromètres certains d'opulence, évidents pour ceux qui ont

la pratique de la vie privée, et il ajoutait : « C'est un dixième en argent qu'il faut payer et non un dixième en essence ou dîme royale, comme une personne de la première considération, tant par son mérite personnel que par l'élévation de ses emplois, a voulu proposer au roi, sur la foi d'un particulier qui en avait composé le sujet sans avoir jamais pratiqué ni le commerce ni l'agriculture, ce qui ne peut enfanter que des monstres (1). »

Louis XIV mit ces idées en pratique, non pas pour remplacer les anciens impôts, mais pour en créer à côté d'eux un nouveau, l'impôt du dixième (édit du 10 octobre 1710).

Impôt du dixième. — Cette mesure ne fut pas prise sans crainte. Le roi avait, en effet, une opposition ardente à redouter de la part des classes privilégiées qui allaient supporter cette nouvelle taxe. L'article 1er de l'édit de 1710 portait expressément que tous les propriétaires nobles ou roturiers, privilégiés ou non privilégiés, même les apanagistes et les engagistes, payeraient le dixième du revenu de tous les fonds, terres, prés, bois, vignes, marais, pacages, usages, étangs, rivières, moulins, etc. Les cens, droits seigneuriaux, rentes de toute espèce, pensions, charges, emplois étaient frappés en même temps que la propriété foncière. Comme on le voit, tous les revenus étaient taxés et personne n'était exempt. Ce dixième était payable en argent. La noblesse et le clergé se plaignirent vivement. Le duc de Saint-Simon, grand seigneur de la cour, sous Louis XIV, exprime, dans ses *Mémoires*, le sentiment de la noblesse quand il nous dit que le roi, par des impôts de toute sorte, « tirait le sang de tous ses sujets sans distinction, l'exprimait jusqu'au pus ».

Le dixième était établi sur la déclaration faite par le propriétaire de ses biens et de leurs revenus ; l'intendant était juge de la véracité des déclarations, et les particuliers avaient le droit de recours au conseil contre les décisions de l'intendant. La non-déclaration était punie d'une amende du double, la fausse déclaration, d'une amende du quadruple. Le prélèvement du dixième, quand il s'agissait de rentes, se faisait de la façon suivante : le débiteur de la rente payait le dixième de la totalité du revenu qu'il aurait touché s'il n'avait pas eu de rente à sup-

(1) Boisguillebert, *Testament politique de Vauban.*

porter; mais lorsqu'il s'acquittait envers son créancier, il retenait sur la somme qu'il devait payer la partie de l'impôt qui devait être à la charge du crédi-rentier.

Les plaintes du clergé aboutirent à une transaction. Une ordonnance du 27 octobre 1711 exempta les biens du clergé qui, par compensation, fournit, l'année suivante, un don gratuit de 8.000.000 de livres. Plusieurs villes se rachetèrent ; quelques provinces firent de même. On vit des provinces s'abonner : ainsi, le Languedoc promit 500.000 livres par an, la Bourgogne 766.666 livres.

Le dixième fut prorogé, supprimé, rétabli à diverses reprises. En vertu de l'édit du 29 août 1741, quand commença la guerre de la succession d'Autriche, il fut basé, non plus, comme auparavant, sur les déclarations des contribuables, mais sur des évaluations faites par l'administration : c'était procéder d'une manière opposée à celle que l'on avait employée jusqu'à ce moment. Ce dixième dura huit ans; il fut supprimé par l'édit de mai 1749, qui créa la perception, à partir du 1er janvier 1750, du vingtième sur tous les revenus et produits des habitants du royaume, sans aucune exception.

Impôt du vingtième. — Destiné à alimenter une caisse d'amortissement devant servir à éteindre les dettes nées de la guerre, ce vingtième ne différait du dixième que par la quotité; il avait pour base les évaluations que les intendants avaient fait déterminer conformément à l'édit de 1741. Pour déterminer le revenu des terres, on se bornait à retrancher les frais de récolte. Il y avait des contrôleurs spéciaux qui devaient se transporter dans chaque paroisse pour faire une évaluation moyenne de toutes les denrées, s'enquérir de la contenance des fonds, se faire représenter les baux à ferme et estimer la valeur des biens non affermés par comparaison avec celle des biens affermés.

Tout le monde fut soumis à ce vingtième, nobles et roturiers, privilégiés et non privilégiés ; les abonnements furent supprimés. Cependant, le Languedoc et la Bretagne s'étant révoltés, on fut obligé de rétablir pour tous les pays d'états le système de l'abonnement.

La caisse d'amortissement eut le sort commun à la plupart des

institutions de cette espèce ; elle resta à l'état de projet, mais sa création avait servi de prétexte pour donner officiellement au vingtième un caractère de permanence que la taxe du dixième n'avait jamais eu. « Voulons, disait l'article 3 de l'édit de 1749, qu'à dater du 1er janvier 1750 le vingtième soit annuellement levé à notre profit. »

A la suite de la guerre avec l'Angleterre, un édit du 7 juillet 1756 prescrivit l'établissement d'un nouveau vingtième. C'était en fait, et quoiqu'on prît soin de n'en pas prononcer le nom, revenir à l'ancien dixième. Aussi, la Cour des Aides protesta-t-elle vivement contre cette nouvelle taxe. Mais les résistances les plus énergiques vinrent du parlement, qui refusa d'enregistrer l'édit ; il fallut un lit de justice pour en triompher. Ce second vingtième, qui devait s'éteindre après la guerre, fut prorogé quatre fois, de telle sorte qu'on vit figurer son produit au budget de 1789.

Il fut même décidé dans un édit de février 1760 qu'on percevrait un troisième vingtième. Supprimé à partir du 1er janvier 1764, ce troisième vingtième fut rétabli en 1782 et perçu jusqu'en 1786.

Pour se soustraire aux ennuis des vérifications annuelles, tous les pays d'états s'abonnèrent. L'Ile-de-France suivit cet exemple. Les inconvénients des vérifications devinrent tels qu'en 1768 le contrôleur général Bertin présenta un projet d'édit à l'effet d'abonner toutes les généralités sur les bases des rôles dressés en 1763. « Toujours occupé du soulagement de nos peuples, y lisait-on, nous avons cru pouvoir nous contenter du produit desdits vingtièmes pendant l'année 1763 et renoncer solennellement à l'espérance de le porter par la suite à une somme totale plus forte, quel que pût être le résultat des opérations que nous ordonnerons pour ladite répartition. C'est ainsi que nos sujets, par cette espèce d'abonnement du produit desdites impositions, retireront le double avantage et d'être à jamais assurés de les voir répartir dans une proportion plus exacte et de n'avoir aucune inquiétude sur leur augmentation, quelque événement qui puisse arriver. » Turgot, à qui ce projet fut envoyé, aurait préféré qu'on présentât ce changement, non pas comme un simple abonnement aux

vingtièmes, mais comme une conversion de ces vingtièmes en une subvention territoriale qui, ayant un caractère fixe, subsisterait toujours et pourrait permettre la suppression d'impôts indirects dans une époque non troublée. Mais le parlement, craignant qu'une augmentation ne fût cachée dans le projet du contrôleur général Bertin, refusa d'enregistrer l'édit.

§ 2. — CORVÉES

Après la taille et les vingtièmes qui atteignaient les biens-fonds, soit exclusivement, soit avec les autres facultés imposables, les corvées étaient une des principales charges qui pesaient sur la propriété foncière.

Nous avons vu que l'administration romaine n'exécutait point par elle-même, ou par ses agents, les différents travaux d'utilité publique. L'endiguement des rivières, la construction des ponts, l'entretien des chemins se faisaient toujours par corvées, c'est-à-dire que les contribuables, après avoir livré leurs denrées et leur argent au fisc, étaient encore dans l'obligation de mettre leurs bras à son service.

La persistance de ce mode d'exécution des travaux publics après l'invasion barbare ne nous semble pas faire de doute. La plupart des expressions consacrées par la loi romaine, telles que les *angariæ*, les *paraveredi*, etc., se retrouvent dans la formule 1 du livre 1^er^ de Marculf. Ces redevances subirent la même transformation que l'impôt, et passèrent dans le domaine privé, au moment de la constitution de la féodalité. Elles étaient personnelles, réelles ou mixtes.

Les corvées personnelles étaient dues par les habitants de la seigneurie, même lorsqu'ils n'y possédaient aucun héritage. Elles variaient d'après le nombre des chefs de famille, à moins qu'elles ne fussent dues par le corps des habitants. On ne pouvait s'en affranchir par prescription et leur nombre était souvent illimité. Dans ce dernier cas, les malheureux cultivateurs étaient dits *corvéables à merci*. Les nobles, les forains, les vieillards en étaient exempts.

Les corvées réelles étaient des charges attachées aux fonds et

qui les suivaient entre les mains de qui que ce fût, abstraction faite de la qualité des possesseurs. Invariables comme l'immeuble sur lequel elles étaient assises, elles n'étaient susceptibles ni d'augmentation ni de diminution, à moins qu'elles n'eussent été imposées à tout détenteur de biens dans l'enclave de la seigneurie, auquel cas elles se multipliaient autant de fois que les héritages se divisaient.

Les corvées mixtes étaient aussi imposées à la propriété foncière, mais à ce caractère venaient se mêler certaines circonstances personnelles : par exemple, si les titres portaient que les prestations seraient dues par les tenanciers exploitant avec chevaux ou bœufs, et non par ceux qui exploitaient avec leurs bras.

Quel que fût leur caractère, les corvées avaient pour objet non le service de la personne du seigneur, mais celui du seigneur *aux champs*, suivant l'expression des anciens auteurs, c'est-à-dire, le service de la seigneurie elle-même : « Le seigneur ne peut obliger ses corvéables à lui faire ses corvées qu'au lieu où il fait sa résidence et non ailleurs (1). »

Les corvéables n'étaient forcés de s'acquitter des corvées que lorsqu'ils avaient été prévenus deux jours à l'avance; ils n'étaient pas obligés de les faire toutes à la fois. Le seigneur devait demander les corvées aux époques fixées, faute de quoi elles ne pouvaient être réclamées plus tard.

Un grand nombre de ces corvées étaient fondées sur l'obligation d'entretenir les chemins, qui, sous le règne de la féodalité, appartenaient aux seigneurs. Les règles coutumières nous représentent la construction et la réparation de ces chemins soumises à des conditions analogues à celles du droit romain ; généralement, dans chaque localité, les chemins ruraux étaient à la charge des riverains qui devaient souffrir le passage sur leurs champs, quand la voie publique était impraticable.

Mais, avec le temps, les rois, qui s'étaient d'abord attribué le droit d'inspection, firent triompher la maxime que les chemins ruraux font partie du domaine éminent de la couronne. Pendant les dernières années du règne de Louis XIV, on exigea des cor-

(1) Despeisses, *Traité des justices.*

vées de cette nature en vertu de simples ordonnances des intendants tacitement autorisés par le roi. C'est ainsi que la corvée, purement seigneuriale à l'origine, finit par devenir une charge publique.

A peine établi, ce système eut à subir les plus vives attaques. Toute l'école économiste du XVIII^e^ siècle se prononça énergiquement contre lui. On faisait remarquer que cet impôt, dont les privilégiés, c'est-à-dire, les nobles et les ecclésiastiques, étaient exempts, avait le grave défaut de ne porter que sur les paroisses limitrophes des chemins, et dans ces paroisses, d'atteindre très lourdement la partie la plus pauvre des habitants; on ajoutait qu'on était souvent obligé de commander des communes situées à plus de quatre lieues du chantier.

On aurait dû rendre la corvée réelle, en d'autres termes, la faire supporter par tous les propriétaires de biens fonds. Turgot disait à ce sujet : « C'est la classe des propriétaires des terres qui recueille le fruit de la confection des chemins, c'est elle qui doit seule en faire l'avance, puisqu'elle en retire les intérêts. » Une autre amélioration aurait consisté à ne plus exiger la corvée en nature et à la remplacer par une contribution en argent; les travaux, exécutés par des ouvriers spéciaux rétribués au moyen de ce nouvel impôt, auraient été mieux faits et la charge aurait paru moins lourde aux contribuables.

Grâce à la liberté d'agir qui était laissée aux intendants en cette matière, Turgot, intendant de Limoges, put introduire dans le Limousin la double amélioration dont nous venons de parler; il réussit à obtenir de tous les propriétaires privilégiés ou non une contribution volontaire. Il recueillit ainsi des sommes suffisantes pour construire en douze ans cent lieues de routes.

Le résultat obtenu par Turgot et quelques autres intendants décida Louis XVI à remplacer la corvée par une imposition frappant proportionnellement à leurs vingtièmes tous les propriétaires de biens-fonds et de droits réels. Cette réforme était contenue dans l'article 2 de l'édit de 1776.

Faire des corvées une imposition accessoire aux vingtièmes, c'était atteindre la noblesse et le clergé. L'édit souleva de vives critiques, même de la part du parlement de Paris, qui représenta

au roi « que la suppression de la corvée tendait à l'anéantissement des franchises primitives des nobles et des ecclésiastiques, à la confusion des États et à l'interversion des principes constitutifs de la monarchie ». Dès le mois d'août 1776, quand de Clugny prit la place de Turgot, Louis XVI rétablit la corvée. Mais elle ne devait pas subsister longtemps. Necker, dans son compte-rendu de janvier 1781, en demanda la suppression. Enfin, le 23 juin 1789, la déclaration suivante abolissant la corvée fut lue à la séance de l'Assemblée Constituante : « Sa Majesté veut que l'usage de la corvée, pour la confection et l'entretien des chemins, soit entièrement aboli dans le royaume. »

Pour avoir un tableau complet de toutes les charges qui pesaient sur la propriété foncière avant 1789, il faudrait ajouter aux tailles, vingtièmes et corvées tout ce qui subsistait encore des droits féodaux, tels que cens, c'est-à-dire, la redevance perpétuelle en nature et en argent qui était attachée par les lois féodales à la possession de certaines terres; champart et servage, portion des fruits que le seigneur percevait sur l'héritage donné à cens; bordelage, droit existant en Nivernais et en Bretagne et consistant en une redevance annuelle en grains, argent, volailles, etc., due par l'héritage donné à cens ; marciages, porcières, carpots, redevances particulières à certains lieux ; droit de blairie, de banvin, de garenne, de pêche, de chasse, etc. Mais, tous ces droits, qui n'étaient que des redevances privées ayant un caractère féodal, ne rentrent point dans le cadre de notre sujet.

CHAPITRE VII

RÉFORMES DE LOUIS XVI

De 1774 à 1789 quelques changements notables eurent lieu dans la manière de répartir les impositions directes.

L'édit du 2 novembre 1777 rassura les contribuables en décidant que les vérifications pour l'établissement des vingtièmes ne pourraient pas être renouvelées avant vingt ans révolus à compter de la date du procès-verbal de la dernière opération de cette nature. Pour que cette date fût toujours connue, les directeurs des vingtièmes devaient l'indiquer annuellement en marge des rôles. L'article 2 ordonnait que les contrôleurs des vingtièmes se fissent assister du syndic, du préposé au recouvrement, du collecteur des tailles et de trois notables propriétaires choisis dans une assemblée générale de la paroisse. Enfin, par ce même édit furent supprimés les vingtièmes d'industrie *dans les bourgs et les villages*.

L'article 1er de la déclaration du 13 février 1780 dispose que le montant du brevet demeurera fixé invariablement à la somme imposée pour cette année et que si cette somme doit être augmentée pour les besoins de l'État, le Roi fera connaître ses volontés à ses cours dans les formes ordinaires. La somme afférente à chaque généralité est pareillement déclarée invariable.

Par cette disposition cessa d'avoir son effet cette maxime, qui remonte aux premiers temps de l'établissement de la taille, que les habitants sont *corvéables et taillables* à volonté. Les taillables déjà exposés aux inégalités qui résultaient de l'arbitraire dans la répartition individuelle l'étaient encore à des augmentations successives dans le montant de l'imposition. Il fut fixé pour toujours par cette déclaration.

En ordonnant que les généralités continueraient à être impo-

sées à la même somme que précédemment, la déclaration de 1780 n'avait point entendu parler des élections et des communes, et leur contingent dans la somme assignée à la province était réparti annuellement, en observant les variations survenues dans leurs forces respectives.

On sait que les impositions directes étaient réglées dans les généralités d'élections par les intendants, les trésoriers de France et les élus. L'édit de juin 1787 créa les administrations provinciales qui eurent dans leurs attributions la répartition et l'assiette des contributions foncière et personnelle. Les sommes demandées à chaque communauté furent réparties entre les contribuables par l'assemblée municipale et trois habitants taillables qu'elle choisissait.

L'édit de 1600 avait réuni et confondu les fonctions de l'assiette et celles de la collecte précédemment distinctes et séparées; cette disposition fut abrogée. Les administrations furent chargées de la répartition, et la déclaration du 28 novembre 1788 porte que les asséeurs ne pourront plus être assujettis à faire la collecte.

Les impositions directes levées dans les différentes généralités et provinces au moment de la réunion des États généraux étaient:

1°. La taille en principal et ses accessoires;

2°. La capitation des taillables, laquelle était répartie au marc-la-livre de la taille;

3°. La capitation des non-taillables, qui comprenait la capitation: 1°. du clergé des frontières; 2°. de l'ordre de Malte; 3°. des personnes de la cour; 4°. des troupes; 5°. des cours souveraines; 6°. des financiers; 7°. des bourgeois de Paris; 8°. des communautés d'arts et métiers de Paris;

4°. Le vingtième et ses accessoires. Cette imposition portait sur les biens-fonds, et en outre sur l'industrie, *mais seulement dans les villes*.

Nous donnons ci-après le montant des impositions directes, tel qu'il aurait été en 1790 si la *contribution des privilégiés* avait été ajoutée à celle que payaient les anciens contribuables:

Vingtièmes	des biens fonds.....	55.259.589 livres, 6 sols, 2 den.
	de l'industrie.....	1.092.927 — 7 — 6 —
	des offices et droits..	643.561 — 3 — 5 —
	Total...	56.996.077 — 17 — 1 —
Impositions ordinaires réelles, personnelles et mixtes	Taille, subvention... et capitation.....	129.575.249 l. 18 s. 1 d.
	Impositions provinciales.....	16.177.461 — 5 — 9 —
	Taxations imposées en sus des impositions ordinaires.....	3.102.299 — 6 — 3 —
	Total....	148.855.010 — 10 — 1 —
Addition aux contributions directes détaillées ci-dessus	Sommes imposées en 1789 pour charges des provinces, qui n'ont pas été imposées en 1790.....	4.737.521 l. 9 s. 6 d.
	Augmentation de matière imposable, indiquée par les nouveaux rôles de vingtièmes.....	18.290.265 — 3 — 11 —
	Extension de matière imposable par la suppression des privilèges.....	27.510.709 — 12 — » —
	Total...	50.538.496 — 5 — 5 —
Soit, en chiffres ronds, pour tous les impôts directs.....		256.389.584 livres.

CHAPITRE VIII

THÉORIE DES PHYSIOCRATES

Pour terminer ce que nous avons à dire de l'impôt avant 1789, il nous faut parler d'une école d'économistes qui tendirent par leurs doctrines à donner à l'impôt sur la propriété foncière une importance exagérée et à en faire le seul impôt qui dût subvenir aux dépenses de l'Etat.

Vers le milieu du XVIII^e^ siècle, un certain nombre d'écrivains s'étaient spécialement occupés des questions d'administration publique. Dans leurs recherches sur la création des richesses, à laquelle se rattache évidemment la question de l'impôt, la plupart d'entre eux avaient admis que la terre est la seule puissance qui soit réellement productrice et que tous les arts ou industries autres que l'agriculture sont complètement stériles. Cette théorie a fait donner le nom de physiocrates (φύσις, nature, et κράτος, puissance) aux économistes qui l'ont soutenue. Suivant les physiocrates, « ce n'est pas que le négoce et l'industrie ne servent à rien, mais ils ne peuvent créer un atome de substance ». En d'autres termes, le commerce et l'industrie sont des dépenses nécessaires que l'agriculture doit faire pour écouler ses produits, car l'agriculteur va trouver le consommateur par l'intermédiaire du commerçant et approprie ses produits au goût du consommateur, au moyen des préparations manufacturières. Si donc on met une taxe sur le commerce et l'industrie, le commerçant et l'industriel se feront rémunérer plus fortement par le cultivateur. — Il est certes bien plus simple, pour éviter la multiplicité des perceptions, de demander, une fois pour toutes, l'impôt à ce dernier qui retrouvera dans l'élévation du prix de vente ce qu'il aura payé à l'Etat. La conclusion naturelle de cette théorie est que toutes les taxes indirectes, qui ont le défaut

de frapper aveuglément, sans considérer la fortune des contribuables, doivent faire place à un impôt territorial unique. Et le chef de l'Ecole, le docteur Quesnay, résumait le système dans cet axiome souvent cité: « Impositions indirectes, pauvres paysans; pauvres paysans, pauvre royaume; pauvre royaume, pauvre souverain. »

Nous trouvons dans l'ouvrage de Quesnay, intitulé: *Maximes générales du gouvernement économique d'un royaume agricole*, les principes ci-après qui rendent en peu de mots la doctrine des physiocrates: « Que le souverain et la nation ne perdent jamais de vue que la terre est l'unique source des richesses et que c'est l'agriculture qui les multiplie. »

« Que l'impôt ne soit pas destructif ou disproportionné à la masse du revenu de la nation; que son augmentation suive l'augmentation du revenu; qu'il soit établi immédiatement sur le produit net des biens-fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées, où il multiplierait les frais de perception, préjudicierait au commerce et détruirait annuellement une partie des richesses de la nature (1). »

D'après cette idée que la terre seule crée des richesses, les physiocrates avaient été amenés à appeler classe stérile celle des hommes dont les travaux, quoique nécessaires à la société, ne sont pas productifs. Mais, tout en admettant la nécessité de cette classe stérile, ils remarquaient qu'elle ne pouvait donner naissance à aucune richesse nouvelle, que la terre fournit à l'industrie toutes les matières dont elle a besoin, et ils en concluaient que l'impôt devait peser uniquement sur les revenus de la terre.

Le système de l'impôt territorial unique, adopté, après Quesnay, par un grand nombre d'esprits éminents, tels que Turgot, Mercier de la Rivière, l'abbé Beaudau, Dupont de Nemours, fut combattu par Voltaire dans son dialogue de *l'homme aux quarante écus*. Nous voyons dans ce livre deux personnages discourir ainsi:

« L'HOMME AUX QUARANTE ÉCUS. — N'y a-t-il pas une prodigieuse injustice à me prendre la moitié de mon blé, de mon

(1) Quesnay, *Maximes III et V.*

chanvre, de la laine de mes moutons, et de n'exiger aucun secours de ceux qui auront gagné 10, 20 ou 30.000 livres de rente avec mon chanvre dont ils ont tissé la toile, avec ma laine dont ils ont fabriqué des draps, avec mon blé qu'ils auront vendu plus cher qu'ils ne l'ont acheté.

« LE GÉOMÈTRE. — L'injustice de cette administration est aussi évidente que son calcul est erroné. Il faut que l'industrie soit favorisée, mais il faut que l'industrie opulente secoure l'Etat...

« Le manufacturier qui s'est enrichi à vos dépens a, je l'avoue, donné un salaire à des ouvriers qui n'avaient rien par eux-mêmes; mais il a retenu pour lui, chaque année, une somme qui lui a valu enfin 30.000 livres de rentes; il a donc acquis cette fortune à vos dépens. Vous ne pourrez jamais lui vendre vos denrées assez cher pour vous rembourser de ce qu'il a gagné sur vous. Car, si vous tentiez ce surhaussement, il en ferait venir de l'étranger... »

Voltaire touchait ici à la question de l'incidence de l'impôt foncier que les physiocrates ont complètement méconnue. Cet impôt ne se répercute point, en effet, sur le consommateur à la volonté du propriétaire; en d'autres termes, ce propriétaire n'est pas le maître d'augmenter le prix de ses produits et de rentrer ainsi dans ses avances, parce que le prix de vente ne dépend point du vendeur, mais d'une loi qui domine les parties, la loi de l'offre et de la demande. Que la production ait été chère ou non, le vendeur subira le prix du marché, et il pourra arriver qu'il ne recouvre pas ses déboursés.

Les physiocrates commettent une grave erreur quand ils déclarent que la terre est la seule source des richesses, quand ils refusent toute influence, à cet égard, au commerce, à l'industrie, aux capitaux. Comme le fait remarquer Adam Smith, l'industrie manufacturière, en contruisant ses machines, ses engins, le commerce, en effectuant les transports nécessaires, permettent aux agriculteurs de multiplier facilement les produits de leur sol; il en résulte une augmentation de revenu net qui n'est due qu'à l'industrie et au commerce, car le cultivateur ne donne pas une plus grande somme de travail, et, si les résultats qu'il obtient

sont plus considérables, il le doit au manufacturier et au commerçant. Grâce à l'industrie et au commerce, les cultivateurs obtiennent, en échange de leurs produits, des objets de consommation et des instruments qui leur sont indispensables. Si le cultivateur devait fabriquer lui-même tous ces articles, il emploierait à ce travail un temps beaucoup plus long que celui qu'il faut pour produire la quantité de fruits naturels nécessaire à leur achat.

Il importe de remarquer que si, comme le disent Quesnay et les autres physiocrates, c'est la terre qui procure aux autres industries les matières premières dont elles ont besoin, il peut arriver aussi que l'industrie rende le même service à la terre. « L'agriculture, adit M. Batbie dans la conférence qu'il a faite sur *l'homme aux quarante écus* de Voltaire, emploie des produits chimiques fabriqués par les manufactures et des engrais transportés par le commerce, produits chimiques et engrais qui entrent comme matière première dans la production agricole. » Il n'est donc pas vrai de dire que la terre n'a rien à demander à l'industrie et au commerce.

Ajoutons encore, et c'est là une objection à laquelle il est difficile de répondre, que si le système des physiocrates est celui que l'on doit adopter, on ne saurait comprendre comment pourraient subsister les nations qui sont adonnées au commerce et à l'industrie et qui ne s'occupent que fort peu d'agriculture.

Nous repoussons la théorie des physiocrates et nous croyons conformes à la vérité les principes suivants de l'économiste Gournai, qui vivait, comme les physiocrates, au XVIII^e^ siècle.

« Les seules richesses réelles de l'État sont les produits annuels de ses terres et de l'industrie de ses habitants. »

« Un ouvrier qui a fabriqué une pièce d'étoffe a ajouté à la masse des richesses de l'État une richesse nouvelle. »

L'impôt territorial, tel que le comprenaient les physiocrates, devait être basé sur le revenu net. D'après Quesnay, la culture de la terre donne lieu à deux espèces de dépenses: 1°. les dépenses primitives et d'amélioration, autrement dit. les avances formant le capital d'exploitation, qui se compose des animaux, des charrues et autres instruments aratoires; 2°. les dépenses annuelles,

c'est-à-dire, les semences, l'entretien du capital et les salaires des ouvriers. Il faut donc, pour obtenir le revenu net d'une terre, prélever sur la vente des produits : 1°. les avances annuelles ; 2°. l'intérêt du capital d'exploitation ; 3°. l'entretien et le dépérissement de ce capital ; 4°. le salaire des ouvriers.

On verra plus loin que l'Assemblée Constituante a adopté les idées des physiocrates en ce qui concerne l'assiette de l'impôt foncier sur le produit net.

CHAPITRE IX

RÉORGANISATION FINANCIÈRE DE 1790

Dans la célèbre nuit du 4 août 1789, l'Assemblée constituante prononça l'abolition de tous les privilèges. Quelques mois après, on supprima les distinctions entre les pays d'états et les autres parties du royaume, et le territoire tout entier, soumis aux mêmes institutions, fut partagé en départements. Il y eut des administrations de département, des administrations de district, des municipalités. Les assemblées de département et de district étaient divisées en conseils et en directoires ; les municipalités étaient composées d'un conseil général des notables, d'un maire, d'officiers municipaux. Il y avait un procureur-syndic de département, un procureur-syndic de district, un procureur de la commune. Les administrations de département furent chargées de faire entre les arrondissements de leur ressort la répartition des Contributions directes, et les administrations de district de répartir le contingent de l'arrondissement entre les communes.

C'est sur les bases de l'uniformité administrative, de l'unité territoriale et de l'égalité de tous les citoyens que l'Assemblée constituante devait organiser un nouveau système d'impôts. Comprenant, toutefois, qu'elle ne pouvait procéder avec calme et maturité à la réalisation de son entreprise sans assurer au préalable les services publics, elle décréta que les anciens impôts seraient maintenus jusqu'à ce qu'il eût été pourvu à leur remplacement. Le déficit augmentant tous les jours, elle vota, sur la proposition du ministre des Finances, Necker, et après l'admirable discours de Mirabeau sur la banqueroute, une contribution extraordinaire du quart du revenu net. Chaque citoyen devait fixer lui-même le chiffre de son revenu ; la loi défendait toute vérification.

L'assemblée n'eut pas le temps d'étudier avec soin les modifications dont l'organisation financière était susceptible. Le peuple avait eu depuis trop longtemps à souffrir des impôts existants pour attendre ces réformes avec patience ; aussi, poussée par de nombreuses réclamations, dut-elle presser son œuvre. De là, la loi du 1er décembre 1790 sur la contribution foncière.

Cette loi créa deux sortes de contributions directes : la contribution foncière et la contribution mobilière. Elle fixa à 240 millions de francs le montant en principal de la première et à 60 millions celui de la seconde, soit en totalité 300 millions.

Pour effectuer la répartition de ces impôts entre les départements, l'Assemblée constituante n'avait aucune notion, même approximative, de l'importance des richesses foncières et mobilières. Au lieu de chercher à déterminer le revenu de chaque département afin de pouvoir fixer la contribution en raison de ce revenu et obtenir ainsi la proportionnalité de l'impôt, on préféra répartir le contingent au prorata des anciennes impositions.

Il fut procédé au calcul des impôts tant directs qu'indirects supportés sous le précédent régime par chaque province ; en ajoutant au résultat trouvé toutes les taxes directes que les privilégiés auraient dû payer, on obtint le chiffre de 487.391.006 francs. Comme les deux impôts mobilier et foncier ne montaient en principal qu'à la somme de 300.000.000 de francs, la contribution nouvelle comparée à l'ancienne fut de 12 sols 3 deniers 11/15 par livre (20 sols) ou de 61.55 p. 100.

Ces préliminaires réglés, l'assemblée commença par frapper chaque département d'une contribution foncière égale à la somme que payait son territoire en vingtièmes des biens-fonds ; le total pour l'ensemble de la France s'éleva à 75.000.000 de francs.

Il restait donc une somme de 225.000.000 de francs à répartir tout d'abord entre chaque département, puis, dans chaque département, entre la contribution foncière et la contribution mobilière. Mais auparavant l'assemblée, remarquant que, dans les départements où sont situées les grandes villes, le développement considérable de l'industrie et du commerce rend la fortune mobilière proportionnellement plus considérable qu'elle ne l'est dans les autres départements, quand on la compare à la fortune fon-

cière, préleva sur les 60.000.000 de francs demandés à l'impôt mobilier la somme de 7.500.000 francs qu'elle divisa au moyen d'une répartition tout à fait exceptionnelle entre les départements comprenant Paris, Lyon, Bordeaux, Marseille, Rouen et Nantes, et qui devaient néanmoins supporter leur part dans les 52.500.000 francs restant à répartir en contribution mobilière.

En réalité, il n'y avait plus au total que 217.500.000 francs à répartir. Cependant, l'assemblée fit la répartition d'une somme de 225.000.000 de francs (formée de 52.500 000 francs pour l'impôt mobilier et de 172.500.000 francs pour l'impôt foncier), tout d'abord, entre les départements, puis, dans chaque département, entre les contributions foncière et mobilière.

La répartition de la somme de 225.000.000 de francs entre les divers départements eut lieu d'une façon très simple. On connaissait la somme des taxes directes et indirectes que payaient en 1790 les communes composant le territoire de chaque département; on savait aussi que les nouvelles contributions foncière et mobilière montant à 300 millions étaient à la somme des taxes antérieures dans le rapport de 12 sols 3 deniers 11/15 à la livre (20 sols), c'est-à-dire, comme 61.55 est à 100. On eut la part de chaque département dans les 225.000.000 de francs, en réduisant le total des impôts directs et indirects de 1790 suivant la proportion de 100 à 61.55 et en déduisant ensuite la somme provenant de la répartition des 75.000.000 de francs destinés à remplacer les vingtièmes des biens-fonds.

Arrivons maintenant à la répartition entre la contribution foncière et la contribution mobilière de la somme ainsi trouvée pour chacun des départements. Nous avons vu que pour toute la France la somme de 225.000.000 de francs se subdivisait en 52.500.000 francs pour la contribution mobilière et en 172.500.000 francs pour la contribution foncière; c'est suivant cette même proportion que l'on divisa la part prise par chaque département dans la répartition des 225.000.000 de francs, en d'autres termes, suivant la proportion de 7 (7.500.000 × 7 = 52.500.000) pour la contribution mobilière, et de 23 (7.500.000 × 23 = 172.500.000) pour la contribution foncière. Cette part fut donc divisée en 30 parties : 7 de ces parties servirent à former

la contribution mobilière ou à la compléter s'il s'agissait des départements où se trouvaient Paris, Lyon, Bordeaux, Marseille, Rouen et Nantes ; les 23 autres formèrent la contribution foncière à laquelle on ajouta la part du département dans les 75.000.000 de francs remplaçant les vingtièmes.

Ces calculs effectués, il y avait une dernière opération à faire. On a pu remarquer qu'on n'avait pas tenu compte, dans la répartition des 225.000.000 de francs, des 7.500.000 francs prélevés sur la contribution mobilière et répartis entre six départements. Par suite, la contribution foncière avait été augmentée de 7.500.000 fr. et on avait imposé une somme de contribution tant foncière que mobilière non pas de 300.000.000 de francs, mais de 307.500.000 fr. Cette double imposition de 7.500.000 francs, d'abord, comme contribution mobilière, puis, comme contribution foncière, disparut de la manière suivante : l'Assemblée constituante réduisit de 7.500.000 francs la contribution foncière des départements dans lesquels la contribution mobilière avait été augmentée de cette somme. Par ce dégrèvement, elle put arriver à établir d'une façon plus juste entre la contribution foncière et la contribution mobilière de ces départements la proportion qui existait réellement entre la fortune foncière et la fortune mobilière, et de plus, elle évita de modifier la répartition générale de l'impôt entre les départements telle que nous l'avons exposée. Sans ce dégrèvement, les départements dont dépendaient les villes les plus importantes de la France auraient été comparativement plus imposés que les autres, puisque leur contribution foncière aurait été fixée suivant les règles adoptées pour les autres départements et que leur contribution mobilière aurait été surchargée, sans aucune compensation, d'une imposition de 7.500.000 francs (la loi du 3 juin 1791 régla pour 1791 les contingents départementaux conformément au procédé qui vient d'être indiqué).

En ce qui concerne la répartition du contingent de chaque département, d'abord, entre les districts, puis, entre les diverses localités situées dans le même district, comme l'on n'avait aucun document pour la faire équitablement, on dut s'en remettre complètement aux directoires des départements et des districts, qui avaient été chargés de cette opération par la loi de janvier 1790

et qui, plus tard, ont été remplacés dans cette mission par les conseils généraux et les conseils d'arrondissement.

Etudions maintenant la répartition entre les contribuables d'une même localité.

Chaque municipalité devait diviser le territoire de la commune en plusieurs parties et former un tableau de ces divisions qui prenaient le nom de sections aussi bien dans les villes que dans les campagnes. La division en sections une fois effectuée, il s'agissait de dresser pour chacune d'elles un état indicatif des propriétés et des propriétaires. Le conseil municipal choisissait des commissaires parmi ses membres ; de plus, des commissaires-adjoints, en nombre au moins égal à celui des délégués du conseil municipal, étaient nommés par le conseil général des notables, qui pouvait les prendre parmi les propriétaires domiciliés ou forains, et les fermiers ou métayers domiciliés pourvu qu'ils fussent citoyens actifs. Ces commissaires procédaient à la rédaction des états indicatifs.

L'état de la 1re section était désigné par la lettre A, celui de la 2e recevait la lettre B, celui de la 3e la lettre C, et ainsi de suite. Ces documents étaient ensuite déposés au secrétariat de la municipalité où les contribuables pouvaient en prendre connaissance. Dans les 15 jours du dépôt, les propriétaires devaient faire la déclaration de la nature et de la contenance de leurs propriétés. Au fur et à mesure que les déclarations étaient fournies, on avait soin de les réunir en une seule et même liasse pour chaque section et de leur donner un numéro correspondant à celui sous lequel le nom du propriétaire était porté dans l'état de la section ; ainsi, les déclarations relatives à des propriétés comprises dans la 1re section étaient marquées A n° 1, A n° 2, etc...

Ces déclarations, vérifiées par les commissaires, étaient alors transcrites sur les états de section, qui contenaient donc le nom de l'immeuble et celui du propriétaire, la nature et la contenance du sol. Il ne restait plus qu'à connaître le revenu imposable dont les commissaires devaient faire l'évaluation « en leur âme et conscience ». La loi du 1er décembre 1790 donnait, à cet égard, des indications précises. Si la doctrine des physiocrates n'inspira pas assez fortement l'Assemblée constituante pour lui

faire adopter la théorie de l'impôt unique sur le sol, elle eut, cependant, assez d'influence sur cette assemblée pour lui faire prendre le revenu net comme base de la contribution foncière.

Après avoir posé en principe que l'impôt serait réparti par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières à raison de leur revenu net, la loi définissait ainsi qu'il suit le revenu net et le revenu imposable :

« Art. 2. — Le revenu net d'une terre est ce qui reste à son propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien.

« Art. 3. — Le revenu imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé. »

Les terrains d'agrément étaient évalués sur le même pied que les meilleures terres labourables.

En ce qui concerne les maisons, on déduisait un quart sur leur revenu en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. Pour les fabriques, moulins, usines, etc... la déduction était du tiers de la valeur locative.

Nous retrouverons ces dispositions, dans la loi du 3 frimaire an VII.

Après avoir estimé toutes les propriétés de la commune et porté les évaluations dans la colonne des états de section destinée à les recevoir, les commissaires devaient procéder à la confection de la matrice du rôle, au moyen d'une opération purement mécanique qui consistait dans le dépouillement des états de section. On inscrivait successivement les noms des propriétaires en commençant par celui qui figurait le premier sur l'état de section A, et, comme dans un grand livre de commerce, on portait au compte de chaque propriétaire toutes les parcelles qu'il possédait dans la commune et dont le dépouillement des états de section fournissait l'indication exacte et le revenu imposable.

Chaque propriétaire avait un article distinct et il n'y avait qu'une addition à faire pour connaître son revenu total imposable. On pouvait aussi facilement vérifier l'exactitude de cette opération, puisque le total des évaluations comprises dans la matrice du rôle devait être égal au total des évaluations résultant des états de section.

Le calcul des cotisations individuelles s'effectuait par l'application à chacun des articles de la matrice du marc-la-livre représentant le quotient de la division du contingent de la commune par le montant du revenu imposable.

On n'avait point essayé de proportionner, à un degré quelconque, l'impôt avec le revenu de la propriété immobilière ; on maintenait même dans les nouveaux contingents les inégalités de l'ancienne répartition qui avait occasionné des plaintes si vives sous la monarchie, car le principal élément de la répartition nouvelle était la somme de l'impôt payé antérieurement par la commune ; il en résulta que, parmi les départements, les uns payèrent le quart de leur revenu et d'autres seulement le vingt-cinquième. Ainsi, les inégalités qui avaient été proscrites en droit se trouvèrent consacrées en fait. Ce résultat fut d'autant plus regrettable que, comme nous le verrons, il n'a pu être encore modifié complètement.

L'Assemblée constituante, qui cherchait à restreindre les inconvénients de cette répartition vicieuse, décida qu'aucun propriétaire ne payerait au-dessus du cinquième de son revenu ; il était difficile de mesurer les conséquences et la portée de cette limitation, puisque la masse des revenus fonciers du pays n'était nullement connue. C'est pour arriver à la connaissance exacte de ce revenu individuel que la loi de 1790 avait posé le principe du *parcellaire*, ou plan par parcelles, dont le directoire du département pouvait ordonner l'exécution.

En décidant que l'impôt foncier ne dépasserait pas le cinquième du revenu, le législateur de 1790 faisait un premier pas vers la transformation de la taxe territoriale en taxe de quotité ; il est visible que le cadastre avait pour but la suppression de l'impôt de répartition établi à titre simplement provisoire.

Les lois des 3 frimaire an VII et 2 messidor an VII contiennent une disposition analogue pour limiter l'impôt à une fraction du revenu. L'article 7 de la première porte que, « pour rassurer les contribuables contre les abus dans la répartition, il sera déterminé, chaque année, par le Corps législatif, une proportion générale de la contribution foncière avec les revenus territoriaux, au delà de laquelle la cote de chaque individu ne pourra être

élevée ». D'après l'article 3 de la deuxième, « tout contribuable dont la cote de contribution foncière se trouve portée au-dessus de la proportion générale déterminée par la loi entre cette contribution et les revenus territoriaux a droit à une réduction.

« Chaque commune, chaque canton, chaque département ont également droit à une réduction dans le même cas ».

Quoique ces prescriptions n'aient jamais été abrogées, il serait difficile de les appliquer, car, depuis l'an VII, aucune loi de finances n'a déterminé le taux maximum de l'impôt. Un propriétaire ne pourrait donc pas demander une réduction en se fondant sur ce que le chiffre de sa cotisation est trop élevé eu égard à ses revenus, si d'ailleurs les autres contribuables de la commune sont taxés dans la même proportion. La commune seule aurait la faculté de réclamer contre le contingent mis à sa charge.

Quant à l'idée même d'introduire un élément de quotité dans l'impôt, nous verrons quelles en ont été les suites lorsque nous étudierons la loi du 15 septembre 1807 sur le cadastre.

Si nous avons parlé longuement de la loi du 1er décembre 1790, c'est qu'il était utile d'indiquer comment se faisait la répartition individuelle alors qu'il n'y avait pas encore de cadastre et surtout de marquer comment l'Assemblée constituante était arrivée à fixer le montant de l'impôt foncier de chaque département. En effet, les contingents départementaux de 1791, modifiés d'un côté par des dégrèvements successifs (1) et d'un autre côté par les distractions et réunions de territoire et par les pertes et ac-

(1) Nous donnons ci-dessous le tableau des dégrèvements accordés de 1791 à 1882.

Lois des 9 germinal et 18 prairial an V	22.900.840 fr.
Loi du 7 vendémiaire an VI	10.902.945
Lois des 26 fructidor an VI et 7 brumaire an VII	17.659.555
Loi du 25 ventôse an VIII et arrêté consulaire du 17 floréal suivant	4.853.300
Loi du 21 ventôse an IX	1.590.000
Loi du 4 germinal an XI	8.434.000
Loi du 5 ventôse an XII	2.765.000
Loi du 17 juillet 1819	4.590.098
Loi du 31 juillet 1821	6.754.561
Loi du 1er mai 1822	6.754.561

Mentionnons aussi la loi du 13 floréal an X, d'après laquelle les Ardennes, le Cantal, la Drôme, le Lot obtinrent chacun une diminution de 10.000 francs, e qui reporta ce dégrèvement de 40.000 fr. sur les départements suivants : l'Aisne (10.000 francs), le Calvados (10.000 francs), le Nord (20.000 francs).

croissements de matière imposable (1), ont été maintenus jusqu'en 1882.

Nous passerons sous silence les diverses lois qui ont été votées sur l'impôt foncier avant celle du 3 frimaire an VII ; elles n'offrent qu'un minime intérêt pour notre sujet, et n'ont exercé aucune influence sur la législation actuelle.

(1) Lois des 17 juillet 1819 et 17 août 1835.

TITRE II. — DROIT MODERNE

CHAPITRE PREMIER

ASSIETTE DE L'IMPOT FONCIER D'APRÈS LE REVENU NET. — CRÉATION DU CADASTRE PARCELLAIRE

Nous venons de voir qu'après avoir remplacé les impôts multiples qui pesaient sur la terre par une contribution foncière unique, l'Assemblée constituante en avait opéré la répartition entre les nouvelles divisions administratives (départements) au prorata des anciennes impositions. Ce système défectueux avait produit des disproportions très grandes dans tous les degrés de la répartition. Les tentatives faites pour corriger ces défauts par les lois des 16-23 septembre 1791 et le décret du 20 mars restèrent sans résultats. Les inégalités et les surcharges qui viciaient la répartition faite en 1791 continuèrent donc à subsister.

La situation ne fut pas améliorée par la loi du 3 frimaire an VII, qui, en conservant le caractère d'impôt de répartition à la constitution foncière, établissait cette dernière proportionnellement au revenu imposable et indiquait les moyens d'obtenir ce revenu. Cette loi définit ainsi le revenu *net* et le revenu *imposable :*

« Art. 3. — Le revenu *net* des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien.

« Art. 4. — Le revenu *imposable* est le revenu net *moyen*, calculé sur un nombre d'années déterminé.

« Art. 5. Le revenu net *imposable* des maisons et celui des fabriques, forges, moulins et autres usines, sont tout ce qui reste

au propriétaire, déduction faite sur leur valeur locative, calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. »

Les commissions chargées, dans chaque commune, de déterminer le revenu net *imposable* s'écartèrent souvent des règles tracées par cette loi et ne donnèrent pas des travaux faits dans le même esprit. Presque partout les revenus assignés étaient inférieurs aux revenus nets imposables ; dès lors, on n'avait aucun élément certain pour modifier d'une manière équitable les contingents de 1791.

Les plaintes des contribuables et des agents de l'administration devinrent cependant si vives qu'on finit par comprendre que le seul moyen de corriger cet état de choses était d'entreprendre la grande opération devant laquelle on avait toujours reculé à cause de la dépense : la confection du cadastre général de la France. Ce ne fut point, cependant, sans de nouvelles hésitations.

Nous avons dit, quand nous nous sommes occupé de l'impôt foncier avant 1789, que l'un des caractères qui distinguaient les pays de taille réelle des pays de taille personnelle consistait en ce que dans les seuls pays de taille réelle il existait des cadastres. Il y avait aussi des cadastres dans les pays qui avaient adopté le système de la taille abonnée (Ile-de-France, Champagne, Limousin). La création des assemblées provinciales, pendant les dernières années de la monarchie, fit commencer des cadastres dans un grand nombre de provinces ; mais la Révolution de 1789 arrêta ces essais.

On avait songé, à plusieurs reprises, à faire un cadastre comprenant toute la France ; aucun des projets ne fut mis à exécution. Il faut arriver au Consulat pour voir de sérieux essais de cadastre.

Le gouvernement consulaire décida la confection d'un cadastre sans arpentage préalable et sans lever de plan. Une refonte générale des matrices de rôles fut prescrite par une instruction du 22 janvier 1801. Mais comme l'on se contentait de la simple déclaration des revenus faite par les propriétaires eux-mêmes, il était impossible d'obtenir la proportionnalité que l'on désirait.

On crut tourner la difficulté en adoptant le cadastre par masses de culture, en d'autres termes, le cadastre donnant par masses de terres, de prés, de bois, de vignes, etc., la contenance et le revenu, sans distinguer le revenu particulier des parcelles de chaque masse et celui de chacun des propriétaires de la commune. L'arrêté consulaire du 3 novembre 1802 et l'instruction du 10 février 1803 ne le considéraient que comme une opération partielle qui consistait à mesurer et à évaluer 1800 communes désignées par le sort et destinées à servir de terme de comparaison pour toutes les autres. A cet effet, les répartiteurs demandaient aux propriétaires la contenance des parcelles qu'ils possédaient dans chacune des masses de culture cadastrées, et si l'ensemble des contenances comprises dans les déclarations ne représentait pas la surface totale de la commune, ils reportaient la différence, qui était toujours en moins, sur chacune des contenances déclarées et proportionnellement à ces dernières. Il en résultait que le propriétaire qui avait déclaré exactement la superficie de son bien se trouvait lésé par les fausses déclarations de ses voisins.

On pensait pouvoir conclure le revenu des biens-fonds des communes non cadastrées de celui des communes arpentées et évaluées par masses de culture ; mais on reconnut bientôt l'impossibilité de l'opération. Un arrêté du 20 octobre 1803 ordonna l'arpentage et l'expertise, par masses de culture, de *toutes* les communes de France. Les résultats de ces travaux devaient être centralisés au ministère sur un registre en quarante volumes, mentionnant par commune, d'un côté la contenance, de l'autre le revenu imposable de chaque masse de culture ; le quarantième volume était destiné à présenter la récapitulation des trente-neuf autres par arrondissement et par département. On aurait ainsi possédé une statistique fort exacte du nombre d'hectares de chacune des natures de culture et des revenus *imposables* par commune, par arrondissement, par département. Sur ces bases, l'impôt foncier fixé par le budget devait être réparti entre les départements, puis entre les arrondissements, et enfin entre les communes de chaque arrondissement. En dernier lieu, la répartition du contingent de la commune était basée sur les revenus résultant des matrices dressées par les répartiteurs.

Ce système était encore incomplet. Le cadastre par masses de culture pouvait bien servir à rectifier la répartition générale en faisant connaître les forces respectives des communes et par suite des départements ; mais il laissait de côté la répartition individuelle, celle de contribuable à contribuable, qui était abandonnée à l'arbitraire des répartiteurs et qui était la source des plus grands abus.

Plus tard (instruction du 29 octobre 1805), on essaya de faire exécuter des expertises *parcellaires* sur des plans par masses de culture. Comme les contenances déclarées étaient presque toujours atténuées, ce nouveau moyen était insuffisant.

On eut recours alors au cadastre *parcellaire*, c'est-à-dire au cadastre exécuté non plus par masses de culture, mais par parcelles de propriété. Il fut ordonné par la loi du 15 septembre 1807, qui décida en même temps que les évaluations cadastrales seraient fixes. Cette loi fut suivie d'un règlement en date du 27 janvier 1808 et, un peu plus tard (en 1811), du Recueil méthodique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre, qui a acquis force légale en vertu de l'article 29 de la loi de finances du 26 avril 1816 et qui reste encore aujourd'hui le véritable code de la matière.

Le but de la loi de 1807 ressort clairement des paroles que prononça le ministre des Finances, lors de la présentation du projet : « Nous marchons, dit-il, vers le rétablissement de l'égalité proportionnelle entre les communes, qui conduira par une gradation insensible au rapport à établir entre tous les départements. Ce rapport s'établira naturellement par le résultat général du cadastre ; il présentera le montant du produit net imposable dans chacune des communes de France et par conséquent dans l'ensemble de chaque département. Alors, la contribution foncière reprendra le double caractère d'impôt proportionnel et d'impôt de quotité, que l'Assemblée constituante avait voulu lui donner, mais dont elle n'était pas susceptible tant que la matière imposable n'était pas connue. Cette base, une fois acquise, la loi dira : la contribution foncière sera du neuvième, par exemple, des revenus nets constatés par les matrices cadastrales des diverses communes de chaque département. Il résultera de cette

disposition générale que le gouvernement aura certainement cette somme à sa disposition et qu'en même temps aucun propriétaire ne pourra être imposé au delà du neuvième de son revenu. »

Dans la pensée du législateur, le cadastre parcellaire devait servir non seulement à assurer l'égalité proportionnelle entre les contribuables d'une même commune, mais encore à faire le nivellement, autrement dit, la péréquation de l'impôt entre les communes, les arrondissements et les départements. En effet, une fois les évaluations parcellaires faites, l'addition de tous les revenus imposables des parcelles d'une commune eût donné le revenu total de cette commune, l'addition des revenus de toutes les communes de l'arrondissement eût donné le revenu total de l'arrondissement, et, en continuant ainsi, on eût obtenu le revenu de chaque département, puis de la France entière. Or, comme chaque année la loi détermine le produit total de l'impôt foncier, on aurait eu deux termes connus, d'un côté, la matière imposable (le revenu), de l'autre, le tarif d'imposition (le quotient de la division du produit total de l'impôt par le montant du revenu) ; par suite, à l'aide de ces deux termes et d'une série d'opérations arithmétiques, il aurait été facile de calculer la part de chaque département, de chaque arrondissement, de chaque commune. On aurait, par ce moyen, cumulé les avantages de l'impôt de quotité et de l'impôt de répartition. Ces résultats que l'on demandait au cadastre sont ceux qu'il produisait dans l'empire romain.

L'article 33 de la loi du 15 septembre 1807 spécifiait que les évaluations cadastrales serviraient pour la fixation des contingents de chaque *canton*. En vertu de cette disposition, le principal de la contribution foncière payée dans un canton était, après l'achèvement du cadastre de ce canton, réparti d'abord entre les communes, puis, dans chaque commune, entre les contribuables proportionnellement au revenu porté au cadastre et appelé *allivrement cadastral* (1).

La péréquation fut étendue par l'article 14 de la loi du 20 mars

(1) On appelait *livre* ou *livrée* une portion de terre valant une livre de revenu. De là viennent le mot *allivrer*, qui veut dire taxer proportionnellement au revenu, et le mot *allivrement*, qui désigne l'évaluation indiquée au cadastre.

1813 (1) aux cantons cadastrés d'un même département, c'est-à-dire qu'on répartit *entre ces cantons*, proportionnellement aux évaluations cadastrales, les portions réunies d'impôt foncier en principal qu'ils fournissaient *avant* l'achèvement du cadastre.

Il eût été possible d'effectuer la péréquation dans toute la France, si on avait possédé le revenu net imposable établi sur des bases absolument identiques pour toutes les parcelles qui composent le territoire. Or, les évaluations n'ont pas été déterminées d'une façon uniforme; presque partout elles ont été sensiblement inférieures aux revenus nets imposables et l'on peut dire qu'il y a eu autant de résultats différents que de communes. La grande entreprise qui a duré de 1807 à 1870 a manqué d'ailleurs d'une condition essentielle : la simultanéité des opérations. Cette circonstance devait apporter, dans les résultats, des perturbations d'autant plus grandes que les modifications survenues dans la valeur des propriétés ont été plus nombreuses pendant cette période.

On n'a pas été longtemps à comprendre que, sans un cadastre vraiment uniforme, la répartition produirait des inégalités considérables. Dès les premières opérations, on avait pu se convaincre que, dans les communes cadastrées, les estimations ne correspondaient pas aux revenus nets imposables et que la proportion entre les évaluations fixées et ces revenus variait de commune à commune.

La péréquation *entre cantons cadastrés d'un même département*, prescrite par la loi du 20 mars 1813, suscita tellement de réclamations qu'elle fut suspendue pour 1816 et 1817 par les articles 29 de la loi du 28 avril 1816 et 49 de la loi du 25 mars 1817, qui décidèrent que tous ces cantons auraient en principal les mêmes contingents qu'en 1813. Bien plus, cette péréquation fut tout à fait abandonnée en 1818 et on renonça à l'idée de baser l'impôt foncier des départements, des arrondissements et des communes uniquement sur les données du cadastre.

L'article 37 de la loi du 15 mai 1818 restreignit la péréquation entre cantons cadastrés à *ceux d'un même arrondissement*. L'ar-

(1) En 1813, on avait déjà cadastré 9.000 communes contenant 11.827.303 hectares.

ticle 38 de la même loi indiqua les éléments à prendre pour la répartition foncière entre les départements ; en voici le texte : « Il sera présenté, dans la prochaine session des chambres, un nouveau projet de la répartition foncière entre les départements. Les bases de cette nouvelle répartition seront les résultats déjà obtenus par le cadastre, les notions fournies par la comparaison des baux, des ventes faites dans différentes localités, et enfin tous les autres renseignements qui sont au pouvoir de l'administration et qui tendent à faire connaître l'étendue du territoire ou la matière imposable en chaque département. » Ainsi, à partir de cette loi, le cadastre ne fut plus qu'un des éléments de la répartition ; les autres éléments furent les baux et les ventes (1). Nous allons indiquer brièvement les opérations qu'on effectua pour suppléer au cadastre.

Dans *chaque arrondissement*, on recueillit le plus grand nombre possible de baux ; leur prix fut augmenté des charges imposées aux fermiers, telles que travaux à faire par le propriétaire, redevances en denrées, charrois, contributions, etc..., et diminué de l'intérêt des avances faites à ceux-ci et des frais d'entretien des bâtiments. Ce prix ainsi modifié, qui constituait le prix net des baux fut considéré comme le revenu net imposable des propriétés affermées. La comparaison du prix net des baux avec la contribution afférente à ces propriétés fit ressortir le rapport du revenu net à l'impôt. On obtint ensuite le revenu net total de l'arrondissement en multipliant ce rapport par le principal de l'impôt de l'arrondissement.

L'application aux actes de vente du taux d'intérêt de l'argent placé en biens-fonds donna le revenu net des propriétés comprises dans ces actes. En faisant, à l'aide de ce revenu, de l'impôt en principal de ces propriétés et de l'impôt en principal de l'arrondissement, les calculs mentionnés plus haut, on trouva un nouveau chiffre de revenu net.

Enfin, on réunit, par *canton cadastré dans l'arrondissement*, tous les baux qu'on put trouver. Le revenu net des pro-

(1) L'article 38 de la loi de 1818 mentionne un quatrième élément, les renseignements possédés par l'Administration, mais cette base, n'offrant pas une exactitude suffisante, fut écartée par la Chambre dans la session de 1819.

priétés, objet de ces baux, fut comparé aux évaluations qu'elles avaient au cadastre. Cette comparaison montra dans quelle proportion il fallait augmenter ou diminuer le revenu cadastral pour avoir le revenu net ou revenu cadastral *rectifié*. Le rapport obtenu en divisant le revenu cadastral *rectifié* des cantons cadastrés de l'arrondissement par le principal de la contribution foncière de ces mêmes cantons servit à déterminer, au moyen de calculs semblables à ceux indiqués dans les deux opérations précédentes, un troisième chiffre de revenu net.

Lorsque l'arrondissement ne possédait aucun canton cadastré, cette troisième expression du revenu net était calculée en fonction du rapport moyen des cantons cadastrés du département.

La moyenne des revenus résultant de ces trois bases, les baux, les ventes, le cadastre, fut considérée comme exprimant le revenu net vrai de l'arrondissement. Il ne restait plus qu'à additionner les résultats des arrondissements pour connaître le revenu du département.

Le revenu net de toute la France fut estimé de cette manière à 1.580.597.000 francs.

A la suite de ces travaux, on constata que pour l'ensemble du territoire la moyenne de la contribution foncière était du huitième au neuvième du revenu imposable; 52 départements payaient plus que la moyenne ; la loi du 31 juillet 1821 leur accorda un dégrèvement suffisant pour ramener le département le plus imposé au huitième de son revenu et les 51 suivants au neuvième et au dixième. Le dégrèvement total qui était de 13.529.123 francs fut appliqué, par moitié, dans les budgets de 1821 et 1822.

Il fut prescrit par la même loi du 31 juillet 1821 de rechercher, au moyen du cadastre, des baux et des ventes, le revenu net vrai de *chaque commune*. Le calcul eut lieu de la façon suivante.

Soit une commune dont la matrice cadastrale comprenait un revenu total de 80.000 francs et où le taux des placements en biens-fonds était de 3 p. 100.

Les baux relevés représentaient un prix net de 48.000 francs et un revenu cadastral de 12.000 francs; les actes de vente rele-

vés donnaient, par l'application du taux d'intérêt aux prix de vente, un revenu net de 30.000 francs correspondant à un revenu cadastral de 6.000 francs.

En divisant le montant du prix net des baux (48.000 fr.) par le revenu matriciel (12.000 fr.) on constatait que ce dernier était par rapport au revenu réel dans la proportion de 1 à 4. La multiplication du revenu cadastral total de la commune (80.000 fr.) par 4 produisait 320.000 francs comme revenu net vrai de cette commune.

Quant aux actes de vente, la division de 30.000 francs par 6.000 francs montrait que le revenu matriciel et le revenu net étaient entre eux comme 1 est à 5; en multipliant par 5 le revenu matriciel total de la commune, on obtenait pour nouvelle expression du revenu net de cette commune 400.000 francs.

La moyenne des deux résultats (320.000 fr. + 400.000 fr. = 720.000 fr.) faisait ressortir le revenu net vrai de la commune à 360.000 francs (1).

Ces renseignements étaient destinés à être utilisés par les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement pour la répartition de l'impôt foncier entre les arrondissements et entre les communes; mais ces conseils qui ont, en matière d'impôt de répartition, un pouvoir pour ainsi dire souverain, ne s'en servirent qu'après y avoir apporté tous les changements qu'ils jugèrent nécessaires.

De tout cet exposé il ressort que l'évaluation du revenu net ne reposait pas sur des bases législatives réellement obligatoires et que les résultats des calculs qui avaient été effectués pour déterminer les forces contributives des départements, des arrondissements et des communes étaient simplement des moyens d'appréciation que le législateur, les conseils généraux et les conseils d'arrondissement étaient absolument maîtres d'admettre ou de rejeter.

Le législateur de 1821 ne s'est pas borné à opérer un dégrèvement, il a décidé en outre que la péréquation serait circonscrite

(1) Le revenu réel déterminé, comme on vient de le voir, par voie d'induction et à l'aide d'éléments tout à fait insuffisants que fournissait un cadastre à peine commencé, a été établi en bloc seulement, sans distinction de la part afférente aux terres, aux près, aux bois, aux landes, aux vignes, etc.

dans chaque commune (art. 20). A partir de ce moment, les revenus furent estimés par des jurés locaux qui n'eurent qu'une mission, celle d'établir des revenus proportionnels entre eux, c'est-à-dire, atténués dans la même proportion. On a été conduit à adopter cette mesure parce qu'il était impossible d'obtenir partout des évaluations exactes, ou tout au moins uniformes, que les évaluations étaient toujours atténuées et que, de plus, les proportions d'atténuation différaient considérablement de commune à commune. En déterminant des revenus proportionnels dans l'intérieur d'une même commune, on a voulu avoir un point de départ invariable qui permit de rendre fixes les évaluations cadastrales.

Nous avons, au début de notre thèse, montré qu'en augmentant l'impôt foncier l'État ne viole aucun droit : ayant besoin d'un supplément de ressources, il est naturel qu'il réclame à tous ses membres ce supplément, et il serait injuste que les propriétaires fonciers fussent privilégiés à cet égard ; il n'y a pas de raison pour qu'ils ne supportent pas comme les autres l'augmentation d'impôt (1).

Ce n'est pas l'opinion qu'adopta le législateur de 1791 : il voulut que l'impôt foncier fût fixe. Le principal de l'impôt foncier, pour l'ensemble des départements, et les contingents départementaux ne varièrent pas, sauf quand on procéda à des dégrèvements ou quand il se produisit des réunions ou des distractions de territoire (loi du 2 messidor an VII) ou quand des bois de l'État devinrent, par vente, ou par levée des séquestres, propriétés particulières (loi du 19 ventôse an XI).

Lorsqu'on songea à faire un cadastre, la fixité du principal de l'impôt entraîna la fixité du cadastre. Ainsi, l'impôt établi à l'aide du cadastre devait rester le même non seulement quant à son chiffre total, mais encore par rapport à chaque propriété. Cependant, la fixité cadastrale ne fut pas admise d'une façon absolue : la loi du 15 septembre 1807, tout en posant la règle que les évaluations seraient permanentes, y apporta quelques exceptions.

(1) Nous ne sommes pas de l'avis de certains économistes qui demandent la suppression du principal de l'impôt foncier ; la propriété foncière jouissant de grands avantages, il est juste qu'elle contribue aux dépenses de l'État.

Nous allons étudier ces exceptions, qui sont de deux sortes : les unes, non seulement influent sur le cadastre, mais encore affectent les contingents des communes, des arrondissements et des départements et modifient par suite le chiffre total de l'impôt foncier demandé à la France ; les autres, au contraire, n'influent que sur le cadastre et ne modifient que la répartition individuelle.

Nous ne parlerons que de l'impôt foncier des propriétés non bâties, car, aux termes de l'article 4 de la loi du 8 août 1890, il n'est plus assigné de contingents aux départements, arrondissements et communes en matière de contribution foncière des propriétés bâties.

On lit dans l'article 37 de la loi du 15 septembre 1807 la disposition suivante : « les propriétaires, compris dans le rôle cadastral pour des propriétés non bâties, ne seront plus dans le cas de se pourvoir en surtaxe, à moins que, par un événement extraordinaire, leurs propriétés ne vinssent à disparaître... » Ainsi le contribuable dont la propriété a été détruite en totalité ou en partie peut demander la suppression ou la réduction du revenu cadastral de cette propriété. Dans ce cas, le contingent foncier est modifié.

L'article 9 de l'ordonnance royale du 3 octobre 1821 est ainsi conçu : « Tout propriétaire est admis à réclamer contre le classement de ses fonds pendant les six mois qui suivent la mise en recouvrement du rôle cadastral. Passé ce délai, aucune réclamation ne pourra être admise qu'autant qu'elle portera sur des causes postérieures et étrangères au classement. » En se fondant sur ce texte, le Conseil d'État admet qu'une demande en rectification du cadastre peut être faite toutes les fois que les propriétaires éprouvent une *diminution de revenu* provenant d'événements imprévus et indépendants de leur volonté. C'est ainsi qu'il a décidé qu'il y avait lieu de réduire la cote d'un terrain inondé par les eaux d'une rivière par suite de travaux faits pour établir une écluse (arrêt du 20 novembre 1856) ; qu'il y avait également lieu à réduction quand un ouragan a détruit la plus grande partie des pommiers contenus dans un verger (arrêt du 11 janvier 1853). Il exige, toutefois, que l'événement fortuit

qui entraîne diminution du revenu soit spécial à la propriété pour laquelle on réclame et n'étende pas ses effets à toute la contrée avoisinante (arrêt du 1er juin 1870) ; cette règle n'est pas, il est vrai, écrite dans la loi ; mais elle est dictée par l'équité et on peut dire que la généralité de l'événement lui enlève quelque peu son caractère extraordinaire. La réclamation n'est recevable que si elle a été présentée dans les six mois de la publication du premier rôle qui a suivi l'événement. Dans ces divers cas, les contingents ne sont pas réduits.

D'après les dispositions de la loi de 1807 et de l'ordonnance de 1821, on ne touche pas au revenu cadastral d'un terrain dont le produit vient à augmenter et les changements apportés volontairement dans la nature de culture d'une parcelle ne peuvent motiver une réduction de revenu cadastral plus de six mois après la mise en recouvrement du premier rôle.

Il est à remarquer que le Conseil d'État admet aujourd'hui, avec raison, selon nous, les demandes en rectification d'erreurs *matérielles* commises lors de l'exécution du cadastre, soit dans le revenu, soit dans le classement des parcelles. Ces modifications n'ont aucune influence sur les contingents.

D'autre part, la loi du 17 juillet 1819 prescrit de modifier les contingents en raison des accroissements et des pertes de matière imposable (alluvions, et biens de l'Etat, du département, de la commune cessant d'être exempts ; corrosions, et propriétés particulières passant dans le domaine public de l'Etat, du département, de la commune) ; les contingents sont augmentés ou réduits de la contribution foncière en principal afférente au revenu supprimé ou nouveau. Les réclamations pour surévaluation, en ce qui concerne les parcelles devenues imposables en totalité ou en partie après la confection du cadastre, doivent être présentées dans les six mois de la publication du premier rôle. Les dégrèvements prononcés dans ce cas motivent la réduction des contingents.

Nous avons déjà vu que les distractions ou réunions de territoire affectent aussi les contingents. Mentionnons à ce sujet la loi du 12 août 1876, aux termes de laquelle « dans le cas de réunion d'une commune ou d'une portion de commune à une

autre commune, les évaluations cadastrales des propriétés... non bâties comprises dans les territoires réunis doivent être modifiées de manière à maintenir pour chaque parcelle le chiffre de la cotisation foncière en principal qu'elle supportait antérieurement.. ».

On n'a pas tardé à s'apercevoir que la fixité des évaluations cadastrales conduisait à des inégalités choquantes. Peu de temps après l'achèvement du cadastre, les revenus qui y étaient contenus devenaient forcément, et sans que le travail de l'homme eût exercé, à cet égard, quelque influence, absolument erronés ; la répartition individuelle n'était donc pas proportionnelle. C'est pourquoi, beaucoup de communes entreprirent la revision de leur cadastre et voulurent répartir à nouveau le contingent communal; mais les propriétaires dont la cote se trouvait ainsi augmentée s'adressèrent à la justice, et le Conseil d'Etat (arrêt du 15 mai 1848) dut leur donner gain de cause, puisque les évaluations cadastrales ne pouvaient être changées que dans les cas que nous venons d'énumérer. Par suite, il était impossible à une commune de corriger la répartition individuelle.

Les plaintes donnèrent naissance à l'article 7 de la loi du 7 août 1850, qui, tout en maintenant la règle de la permanence des évaluations cadastrales, limita cette permanence à trente ans. D'après cette loi, qui est toujours en vigueur, pour qu'une commune puisse procéder à la revision cadastrale, il faut :

1°. Que le cadastre ait été achevé dans la commune depuis 30 ans au moins;

2°. Que le conseil municipal demande cette révision ;

3°. Que le conseil général donne à ce sujet un avis favorable;

4°. Que la commune s'engage à payer les frais du cadastre.

Peu de communes ont usé de la faculté accordée par la loi de 1850. La dépense pour le plus grand nombre des communes ne serait pas en rapport avec le profit que les contribuables pourraient espérer d'une réfection du cadastre ; de plus, la péréquation étant limitée à la commune, un nouveau cadastre ne ferait pas disparaître les disproportions qui existent de commune à commune.

Le but de la législation actuelle est, en résumé, d'encourager

l'agriculture par la fixité des évaluations, de telle sorte que le propriétaire, une fois le cadastre achevé, peut améliorer son fonds sans craindre de voir augmenter, pendant une période de trente ans, au moins, la contribution en principal primitivement établie sur ces fonds. La règle de la permanence des évaluations cadastrales inscrite dans la loi du 15 septembre 1807 se trouvait déjà dans celle du 2 messidor an VII.

Arrivons maintenant à la dernière exception à la règle de la fixité cadastrale ; elle résulte de l'article 9 de la loi du 21 mars 1874. Les défrichements de bois, les plantations de vignes, l'extension de la culture des betteraves pour la fabrication du sucre indigène, la mise en valeur de terrains improductifs, l'établissement de canaux, de routes, de chemins de fer, et mille autres causes ont amené depuis l'achèvement du cadastre de grandes modifications dans le revenu des propriétés non bâties. Il en est résulté une inégalité entre les contribuables et une perte pour le trésor public. L'article 9 de la loi du 21 mars 1874 a pour but de remédier à cette situation. D'après cet article, les terres cotisées comme incultes ou improductives et qui ont été mises en culture ou sont devenues productives, postérieurement à la confection du cadastre, doivent être évaluées et cotisées comme les autres propriétés de même nature et d'égal revenu de la commune où elles sont situées et elles doivent accroître le contingent dans la contribution foncière de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'État. D'un autre côté, les parcelles qui, depuis la même époque, auront cessé d'être cultivées ou productives doivent faire l'objet d'un nouveau classement, d'une nouvelle cotisation et d'un dégrèvement au profit de leurs propriétaires et dans la contribution foncière de la commune, de l'arrondissement, du département et de l'État.

Certes, l'intention du législateur de 1874 est louable ; mais il faut reconnaître qu'il a fait preuve d'une timidité extrême dans sa réforme. Il restreint en effet la péréquation aux parcelles improductives lors du cadastre, et ne tient aucun compte de cette masse de terres déjà en culture à cette époque et dont le produit s'est accru, depuis, dans des proportions énormes et, souvent, bien plus considérables que celui des parcelles qu'il veut cotiser. Il

convient de noter que la loi du 21 mars 1874 n'a encore reçu aucune application ; l'article 10 de cette loi chargeait bien le ministre des finances d'établir les moyens de réaliser cette réforme et de présenter le plus tôt possible les dispositions destinées à assurer cette péréquation partielle ; mais aucun projet de loi n'a été déposé à ce sujet.

Les inégalités excessives existant dans les contingents départementaux qui ont été déterminés en 1791 d'une manière tout à fait empirique ne pouvaient être rectifiées qu'après le calcul exact des forces contributives des départements. En exécution de l'article 2 de la loi du 7 août 1850, l'administration a fait effectuer, pour toutes les communes de la France, une nouvelle évaluation des revenus territoriaux. Le travail était contrôlé au moyen d'opérations semblables à celles qui avaient été exécutées conformément à la loi de 1818, c'est-à-dire, par l'emploi des baux et des actes de vente, avec cette différence, toutefois, que les baux et les ventes n'étaient pas obligatoires, qu'ils étaient consultés à titre de renseignements et que le revenu net était établi non en bloc, mais par masses de culture. On n'a pas utilisé les résultats de cette opération (1).

Une nouvelle évaluation des revenus des propriétés non bâties a été prescrite par la loi du 9 août 1879, en vue d'aviser aux moyens de répartir aussi exactement que possible l'impôt foncier entre les départements. L'administration a suivi pour cette opération une marche analogue à celle qui avait été adoptée en 1850. Le travail a été exécuté par masses de culture. On a connu ainsi le revenu de chaque commune, de chaque canton, de chaque arrondissement, de chaque département et de la France entière (2).

Avant d'expliquer comment ce travail a été utilisé, il importe de dire quelques mots des articles 1er de la loi du 11 août 1882, 34 de la loi du 8 août 1885 et 4 et 5 de la loi du 8 août 1890.

Conformément à la loi de 1882, il a été assigné des contin-

(1) Au 1er janvier 1851, le revenu net des propriétés non bâties était de 1.905.622.436 francs.

(2) Les résultats ont été revisés sommairement par l'Administration dans le courant de 1884 ; à la suite de cette revision les revenus nets, qui, au 1er janvier 1881, s'élevaient à 2.645.505.565 francs, n'étaient plus, au 1er janvier 1884, que de 2.581.592.308 francs.

gents distincts aux propriétés bâties et aux propriétés non bâties dont la séparation sur les matrices avait été ordonnée par l'article 2, paragraphe 3, de la loi du 29 juillet 1881; et le contingent *unique*, qui était précédemment affecté à ces deux propriétés, a été distribué entre elles au centime-le-franc du revenu cadastral de chacune d'elles. Le principal de l'impôt n'a d'ailleurs subi de ce chef aucune augmentation. Il existe aujourd'hui un registre spécial pour les propriétés non bâties, y compris le sol des bâtiments, et un registre spécial pour les propriétés bâties imposables (élévation seulement). Cette séparation des revenus des propriétés non bâties et des propriétés bâties avait déjà existé pendant plusieurs années, en vertu de l'article 34 de la loi du 15 septembre 1807 ; elle avait cessé en 1821 (règlement du 10 octobre 1821). Par suite de cette séparation, l'impôt foncier peut, en cas de démolition ou de reconstruction, être assis sur la superficie seulement, sans nouveau travail d'évaluation.

Cette petite réforme n'était qu'un acheminement à une modification plus importante que l'on se proposait de faire, nous voulons parler de la transformation de la contribution foncière sur les propriétés bâties en impôt de quotité. Pour la réalisation de cette nouvelle réforme, il était nécessaire d'estimer la valeur locative de toutes les propriétés bâties. Il fut présenté en 1883 et 1884 des propositions de lois tendant à faire constater cette valeur locative; mais elles n'aboutirent pas. En 1885, à l'occasion de la discussion du budget de 1886, M. Versigny présenta l'amendement suivant : « A partir du 1er janvier 1886, l'Administration des contributions directes procédera au recensement de toutes les propriétés bâties, avec évaluation de la valeur locative *actuelle* de chacune d'elles. » Cet amendement fut adopté par la Chambre et le Sénat.

Pour justifier la distinction entre l'impôt sur les propriétés bâties et l'impôt sur les propriétés non bâties, on a dit que la valeur des premières s'était accrue plus rapidement que celle des secondes. Le fait, selon nous, ne s'est pas présenté partout; il serait facile de citer bon nombre de communes où l'inverse a eu lieu. Nous ne voyons pas, nous, l'utilité de deux impôts fonciers; nous démontrerons, en parlant de la réforme du cadastre, que ces deux

espèces de propriétés doivent être imposées de la même façon.

L'évaluation prescrite par la loi de finances de 1885, commencée en 1887, a été terminée à la fin de 1889. Les estimations ont été faites dans toutes les communes par des agents de l'Administration des contributions directes et les répartiteurs. On a utilisé dans cette opération les baux et les actes de vente qui ne présentaient ni exagération ni atténuation. Les propriétés non louées étaient comparées aux propriétés louées dans des conditions normales ; au besoin, on prenait des termes de comparaison dans les communes voisines quand le taux d'intérêt, en matière de propriétés bâties, y était égal à celui de la commune où l'on procédait à l'évaluation. Quand il y avait désaccord entre les agents de l'Administration et les répartiteurs, le différend était tranché par le directeur après vérification de l'inspecteur.

Les résultats de ce travail considérable ont été utilisés par le parlement, qui a décidé qu'il n'y aurait plus de contingents en matière de contribution foncière des propriété bâties et que cet impôt serait, à partir du 1er janvier 1891, fixé à 3.20 p. 100 de la valeur locative de ces propriétés telle qu'elle a été établie conformément à l'article 34 de la loi du 8 août 1885, sous déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation (loi du 8 août 1890, art. 4, 5 et 6) (1).

Le relèvement de la contribution foncière de la propriété bâtie a permis d'accorder un dégrèvement de 15.267.977 francs sur la contribution foncière des propriétés non bâties aux départements reconnus surtaxés à la suite de la nouvelle évaluation des revenus territoriaux effectuée de 1879 à 1884 par masses de culture dans chaque commune (loi du 8 août 1890, art. 14). Au 1er janvier 1884, le taux moyen de l'impôt des propriétés non bâties était de 4. 60 p. 100 ; il résulte du tableau de répartition du dégrèvement sur la contribution foncière de cette catégorie

(1) Le taux de 3.20 p. 100 n'est appliqué transitoirement que pour moitié dans le département de la Corse (loi du 18 juillet 1892, art. 3). Les bases de la contribution foncière des propriétés bâties pour 1892 ont été les suivantes :

8.949.036 maisons ayant une valeur locative de 2.611.732.124 fr. et un revenu net de 1.958.705.820 fr.

140.177 usines ayant une valeur locative de 211.757.490 fr. et un revenu net de 141.168.913 fr.

d'immeubles (tableau B annexé à la loi du 8 août 1890) que ce taux a été réduit à 4 p. 100. Tous les départements, sauf ceux de l'Allier, de l'Aude, de la Haute-Savoie, de la Seine et de la Corse, imposés d'après un taux variant de 2.98 p. 100 à 0.94 p. 100, ont profité de ce dégrèvement. 38 départements, pour lesquels le taux de l'impôt était de 5 p. 100 et au-dessus, ont été ramenés au taux uniforme de 4. 50 p. 100. Dans 44, le taux était inférieur à 5 p. 100 et n'allait pas au-dessous de 3 p. 100; la réduction de taux pour chacun d'eux a été calculée proportionnellement à la différence minima, 0. 50 p. 100 (5 p. 100 — 4. 50 p. 100), résultant du dégrèvement obtenu par les 38 autres départements.

Ce sont généralement des motifs de prudence politique qui ont fait adopter le système de la péréquation par dégrèvement. Les gouvernements craignent qu'une nouvelle répartition n'amène sur un point une augmentation qui causerait plus d'irritation qu'une diminution ne produirait de satisfaction sur un autre. Par les dégrèvements on réduit l'impôt de quelques départements, sans enlever aux autres les bénéfices que leur a donnés une répartition inégale. Mais, avec la disproportion qui existe entre les divers contingents, les circonstances les plus favorables ne pourraient jamais permettre un dégrèvement assez important pour ramener tous les départements au taux de celui qui est le moins imposé. Ce mode de procéder aurait, d'ailleurs, l'immense inconvénient de réduire les ressources de l'État, quoique le revenu foncier du pays ait augmenté. Ce n'est donc pas de ce côté qu'il faut chercher le remède aux inégalités. D'autre part, ces dégrèvements ne font pas disparaître les nombreuses inégalités qui existent entre les contribuables. La solution du problème de la péréquation, *avec la législation actuelle*, n'est pas dans la réduction des contingents des départements, des arrondissements et des communes, mais bien dans l'évaluation nouvelle des propriétés non bâties de *chaque contribuable*.

Les conseils généraux et les conseils d'arrondissement chargés de répartir le dégrèvement départemental entre les arrondissements et entre les communes n'ont pas suivi le même système de répartition.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 8 août 1890, les résultats des travaux d'évaluation exécutés par l'Administration des contributions directes, de 1879 à 1884, en vertu de la loi du 9 août 1879, devaient servir de renseignements aux conseils généraux et aux conseils d'arrondissement pour fixer les contingents des arrondissements et des communes. Ces assemblées ont utilisé de la manière suivante les résultats dont il s'agit.

Trois systèmes ont été adoptés : 1° répartition *du contingent* proportionnellement aux revenus nets imposables déterminés en 1884 (10 départements, 34 arrondissements) ; ce mode de répartition a constitué une véritable péréquation des contingents ; 2° répartition *du dégrèvement* au prorata des surcharges constatées en 1884 (61 départements, 261 arrondissements) ; dans ce système, on a réduit les contingents d'une somme proportionnelle à la surtaxe, tout en tenant compte des résultats des travaux d'évaluation, sans produire néanmoins d'aggravation de charges pour les circonscriptions imposées au-dessous du taux moyen du département ; 3° répartition *du dégrèvement*, dans des proportions différentes, entre les circonscriptions surimposées (10 départements, 44 arrondissements).

Quelques conseils n'ont tenu aucun compte, dans les bases de la répartition, de l'évaluation des revenus territoriaux de 1884 ; ils ont réparti *le dégrèvement* au prorata des contingents de 1890 (1 département, 3 arrondissements) (1).

(1) Rapport de M. Boutin, directeur général des contributions directes, sur les opérations du répartement et du sous-répartement de 1891, adressé au ministre des Finances le 17 février 1891.

CHAPITRE II

CONFECTION DU CADASTRE

L'ensemble des opérations nécessaires pour la détermination des bases d'après lesquelles les propriétaires doivent être assujettis à la contribution foncière forme ce que l'on appelle le *cadastre*. Parmi ces opérations, les unes ont pour but de faire connaître la contenance exacte des parcelles de terrain qui existent dans chaque commune ; les autres, le revenu de ces diverses parcelles. Les premières reçoivent le nom de travaux d'art, les secondes celui d'expertise ou évaluation cadastrale.

Section I. — Travaux d'art

Les travaux d'art comprennent : 1° la délimitation de la commune ; 2° sa division en sections ; 3° la triangulation ; 4° l'arpentage et le lever du plan. Ces opérations sont confiées à des géomètres.

1° **Délimitation.** — Lorsque la délimitation ne fait naître aucune contestation, le géomètre qui en est chargé rédige un procès-verbal qu'il fait signer par les maires des communes intéressées. En cas de contestation, il dresse, dans un croquis figuratif, les limites prétendues de part et d'autre, consigne dans un procès-verbal les prétentions diverses et donne son avis motivé sur la limite qui lui paraît devoir être adoptée. Les pièces signées par les maires sont transmises au directeur qui formule ses conclusions. La contestation est tranchée par le préfet, si les deux communes appartiennent au même département ; par le chef de l'Etat, si elles font partie de deux départements limitrophes.

2° **Division en sections.** — Les limites une fois fixées, la

commune est divisée en sections. Cette opération a lieu pour faciliter la confection du plan et pour donner aux propriétaires un moyen aisé de connaître leurs immeubles. A cet effet, on choisit généralement comme limites de ces sections des objets faciles à retrouver sur le terrain et qui ne changent point, par exemple, une rivière, un ruisseau, un chemin, la crête d'une montagne, etc... La division en sections peut être cependant retardée jusqu'au leve du plan, si le maire et le géomètre pensent qu'à cette époque elle sera faite plus facilement.

3 **Triangulation.** — La triangulation a pour but de diviser le territoire de la commune en un certain nombre de triangles grâce auxquels le géomètre peut lever son plan avec certitude et vérifier ses travaux d'arpentage.

4° **Arpentage et lever du plan.** — Après la triangulation, on procède à l'arpentage de chaque parcelle et on lève le plan. On entend ici par parcelle toute portion de terrain distincte de celles qui lui sont contiguës, soit par la différence de propriétaire, soit par la différence de culture, et située dans une seule et même commune.

Les contribuables sont prévenus du jour où le lever du parcellaire doit être entrepris dans telle ou telle partie de la commune, et ils peuvent, s'ils le désirent, y assister, soit par eux-mêmes, soit par leurs représentants, afin de bien indiquer les propriétés qui leur appartiennent.

Le Maire de la commune seconde le géomètre, et l'aide, notamment sur le terrain, à reconnaître les noms des propriétaires et les limites de chaque parcelle.

Le lever du plan parcellaire terminé et vérifié, le géomètre en chef fait le relevé et le calcul des contenances ; il forme un tableau indiquant le numéro, la nature, la contenance, la situation, le propriétaire de chacune des parcelles ; puis il réunit dans un même bulletin toutes les parcelles appartenant au même propriétaire et qui sont éparses dans le tableau indicatif.

Les parties reçoivent communication de ce bulletin, afin qu'elles puissent vérifier, sur le terrain, l'exactitude des opérations pour les parcelles qui leur sont attribuées. Le géomètre, qui a effectué l'arpentage, est tenu de les aider dans ce contrôle, et

de procéder gratuitement aux vérifications qui lui sont demandées. Il répare immédiatement les omissions, les erreurs, les faux ou doubles emplois, et opère toutes les rectifications reconnues justes (Règlement du 10 octobre 1821, art. 14) (1).

Toutes ces opérations sont contrôlées par le géomètre en chef et par l'inspecteur des contributions directes, et, si elles ne présentent pas une exactitude suffisante, le préfet peut ordonner qu'elles soient recommencées. Après ces vérifications diverses, le plan n'est point encore définitif; il ne le devient qu'après l'expertise, autrement dit, la fixation des bases d'imposition de toutes les parcelles; on se réserve ainsi un certain temps pendant lequel les erreurs peuvent être découvertes et corrigées. On rédige ensuite, pour la commune, une copie de ce plan sur des feuilles reliées en atlas; la minute reste déposée dans les archives de la direction des contributions directes.

Section II. — Évaluation des propriétés non bâties

Le lever du plan effectué, il faut, pour terminer le cadastre, évaluer le revenu suivant lequel la contenance de chaque parcelle sera cotisée. Nous ne parlerons dans cette section que des propriétés non bâties; l'évaluation des propriétés bâties sera étudiée séparément.

L'expertise est confiée aux habitants mêmes de la commune et se subdivise en trois opérations distinctes : 1°. la *classification*, c'est-à-dire, le choix des fonds pouvant servir de termes de comparaison pour chaque classe des différentes natures de propriété; 2°. le *tarif des évaluations*, c'est-à-dire, l'estimation du revenu de chacune de ces classes; 3°. le *classement*, c'est-à-dire, la détermination de la classe dans laquelle chaque parcelle doit être rangée. Ces trois opérations fournissent l'élément de cotisation et forment ce qu'on appelle les évaluations cadastrales.

Au début, elles étaient confiées à des experts choisis par l'administration. Le législateur de 1807, qui a organisé notre

(1) Le règlement du 10 octobre 1821 est visé fréquemment par le Conseil d'État; il est considéré comme ayant force de loi.

cadastre actuel, voulait connaître le revenu net imposable tel que le définit la loi du 3 frimaire an VII, car il envisageait pour l'avenir la transformation de la contribution foncière en impôt de quotité. Il devait donc réserver à l'Administration la nomination des estimateurs. Mais cette nomination des experts a été abandonnée après la loi du 31 juillet 1821, qui a décidé que les évaluations serviraient simplement à rectifier la répartition du contingent communal entre les contribuables. Il n'importe plus, dès lors, à l'Etat que le revenu assigné aux parcelles représente ou non exactement le revenu imposable *vrai*, il suffit que la proportion entre ces deux revenus soit observée pour toutes les parcelles d'une même commune. Aussi a-t-on abandonné cette estimation aux représentants des contribuables, sous la surveillance de l'autorité supérieure et en réservant, d'ailleurs, aux intérêts particuliers qui pourraient être lésés, des voies de recours devant un tribunal administratif. Les agents qui en sont chargés sont élus par le conseil municipal.

Ces agents, au nombre de cinq, appelés *commissaires-classificateurs*, sont choisis parmi les propriétaires des cultures dominantes : deux d'entre eux doivent être pris parmi les propriétaires domiciliés hors de la commune, leurs régisseurs ou leurs fermiers. Cinq commissaires suppléants, choisis de la même manière, sont nommés en même temps pour remplacer ceux des classificateurs qui pourraient être empêchés pendant le cours des opérations. Procès-verbal de ces nominations est rédigé en double expédition par l'inspecteur des contributions directes, qui assiste à la séance afin d'éclairer le conseil sur les formalités à remplir et de veiller à l'exécution de la loi; puis, une de ces expéditions est remise au maire, l'autre envoyée au directeur des contributions directes.

Dans leurs opérations, les commissaires-classificateurs peuvent être assistés d'un expert nommé par le préfet, sur la proposition du directeur, lorsque le conseil général ou le conseil municipal l'a demandé ; cet expert a voix délibérative, et, en cas de partage des voix, il a voix prépondérante. Ils sont, en outre, assistés nécessairement du contrôleur des contributions directes; la présence de ce fonctionnaire a pour but de les éclairer

sur la portée des lois à appliquer : on peut même dire qu'ils ne font rien que sur son invitation.

§ 1er. — CLASSIFICATION

Aussitôt que le contrôleur a reçu du directeur le tableau indicatif des parcelles, le calque du plan et le procès-verbal de la réunion du conseil municipal, les commissaires-classificateurs et l'expert, s'il en été nommé un, sont convoqués. Ils font une reconnaissance générale du territoire de la commune et choisissent les fonds qui doivent servir de types à chacune des classes de chaque nature de propriété. Le nombre des classes ne doit pas excéder cinq. Une fois que le nombre des classes est fixé, on prend, dans chacune d'elles, deux parcelles, la première, parmi les meilleures propriétés de la classe, c'est le type supérieur ; l'autre parmi les mauvais fonds, c'est le type inférieur. Cette opération a pour but de faciliter le classement, ainsi que la vérification des réclamations auxquelles il peut donner lieu.

§ 2. — TARIF DES ÉVALUATIONS

La classification étant ainsi terminée, les commissaires procèdent à l'appréciation du revenu sur lequel sera basé l'impôt de chaque nature de culture et de chaque classe. Comme les évaluations cadastrales des propriétés non bâties ne sont utilisées que pour la répartition individuelle (loi de 1821), ils ne se livrent ordinairement à aucune espèce de calcul détaillé et n'ont pas besoin de justifier leur travail. Presque toujours, ils apprécient les revenus au-dessous de la réalité. Il n'y a aucun inconvénient à cela, pourvu que les revenus soient évalués dans le même rapport pour toutes les natures et classes de propriété, c'est-à-dire que les prés, bois, vignes soient estimés à la moitié de leur revenu vrai, si les terres ont été estimées à la moitié, au tiers, si les terres ont été estimées au tiers, etc.

La loi du 3 frimaire an VII n'a pas été abrogée par celle du 31 juillet 1821. Par suite, les classificateurs qui veulent apprécier le revenu imposable, conformément aux dispositions de la loi de frimaire, trouvent dans cette loi des renseignements précieux

pour la détermination de ce revenu. Nous allons donner quelques détails sur la manière dont le *revenu net imposable* se calcule d'après la loi du 3 frimaire an VII.

Ce revenu est défini en ces termes, qui sont empruntés presque textuellement au législateur de 1790 :

« Art. 3. — Le revenu net des terres est ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur le produit brut des frais de culture, semence, récolte et entretien.

« Art. 4. — Le revenu net imposable est le revenu net moyen calculé sur un nombre d'années déterminé. »

Le titre VI développe ces dispositions générales, qui ont été complétées par le Recueil méthodique de 1811.

Terres labourables (art. 56 et 57). — Pour déterminer le revenu net imposable des terres labourables, soit cultivées actuellement, soit incultes mais susceptibles de culture, l'on doit d'abord s'assurer de la nature des produits qu'elles peuvent donner, en s'en tenant aux cultures généralement usitées dans la commune ; il faut supputer ensuite la valeur du produit total qu'elles sont en état de rendre, année commune, en les supposant cultivées sans travaux ou dépenses extraordinaires, et selon la coutume du pays, avec les alternats et les assolements d'usage, et en formant l'année commune sur les quinze années antérieures, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles. Ce qui reste, après que l'on a déduit du produit brut les frais de culture, semence, récolte et entretien, représente le revenu net imposable. Le Recueil méthodique, dans son article 324 indique ce que comprennent les frais à déduire : « On comprend dans les dépenses de culture les avances premières nécessaires à l'exploitation, telles que bestiaux et autres dépenses que l'on doit faire avant d'arriver au moment où l'on peut vendre ou consommer les produits ; l'entretien des instruments aratoires, le salaire des ouvriers, l'entretien et l'équipement des animaux qui servent à la culture, le renouvellement des engrais lorsqu'il est nécessaire. Les frais de récolte comprennent le salaire des ouvriers qu'on y emploie, et ceux d'entretien embrassent le curage des fossés, écluses, la construction des digues. »

Jardins potagers (art. 58). — Cette nature de propriété ne

doit jamais être évaluée au-dessous du taux des meilleures terres labourables de la commune. Mais si ces jardins avaient un prix de location supérieur au revenu net des meilleures terres, c'est au prix moyen de cette location, calculé sur les quinze années antérieures moins les deux plus fortes et les deux plus faibles, que le revenu devrait être évalué.

Terrains enlevés à la culture pour le pur agrément (art. 59). — On entend par là les parterres, les pièces d'eau, les avenues, etc. Ces terrains sont portés au taux des meilleures terres labourables.

Vignes (art. 60,61.) — Le revenu net imposable des vignes doit être évalué d'après leur produit brut, année commune formée sur quinze et après déduction non seulement des frais de culture, de récolte, d'engrais et de pressoir, mais encore d'un quinzième du résultat de cette soustraction, en considération du dépérissement annuel, des replantations et des travaux à faire pendant les années où chaque nouvelle plantation reste sans rapport.

Dans les pays où il est d'usage de ne point laisser la terre constamment plantée en vigne, on évalue le revenu d'après la quantité et la qualité du vin, la durée effective de la vigne, le nombre d'années pendant lesquelles la terre est sans rapport avec ce mode de culture, la qualité du terrain et le produit qu'il est susceptible de donner comme terre labourable.

Prairies (art. 62, 63). — La loi distingue entre les prairies naturelles et les prairies artificielles. Le revenu des premières, soit qu'on les tienne en coupes régulières, soit qu'on en fasse consommer les herbes sur pied, se calcule d'après la valeur de leur produit, année commune prise sur quinze, déduction faite des frais d'entretien et de récolte. Les prairies artificielles sont évaluées comme les terres labourables d'égale qualité.

Pâtis, palus, marais, bas prés (art. 64). — On obtient l'évaluation de ces propriétés en tenant compte de tout ce qu'il est possible d'en retirer, année commune, soit en faisant consommer les herbes, soit en les affermant. On déduit ensuite les frais d'entretien.

Terres vaines et vagues, landes et bruyères (art. 65, 66).

— Ces terrains sont assujettis à la contribution foncière d'après leur produit net moyen.

Bois (art. 67, 73). — On impose les bois exploités en coupes réglées, d'après le prix moyen de leurs coupes annuelles diminué des frais d'entretien, de garde, de coupe, de repeuplement. Les bois non exploités en coupes réglées sont évalués d'après leur comparaison avec les autres bois de la commune ou du canton.

Sous l'empire de la loi de frimaire, on distinguait entre les taillis et les bois de futaie. Le revenu des bois âgés de plus de 30 ans et non aménagés en coupes réglées était calculé à raison de 2,50 p. 100 de leur valeur vénale. Aujourd'hui (Recueil méthodique, art. 368), afin d'exciter les propriétaires à laisser croître leurs bois en futaies, l'on néglige l'âge des bois et l'on estime ce que vaudrait le terrain comme taillis.

Les plantations de sapins, pins, châtaigniers, saules, osiers, oliviers, mûriers, etc., doivent être estimées d'après le produit réel résultant tant des coupes que des fruits, car ce ne sont pas des futaies.

Arbres forestiers en bordure ou épars (art. 74). — L'existence de ces arbres n'a aucune influence sur la fixation du revenu du terrain sur lequel ils se trouvent ; en d'autres termes, on n'a égard ni à la diminution que ces arbres apportent dans la fertilité du sol qu'ils ombragent ni à leur valeur intrinsèque.

Terrains enclos (art. 77, 78). — On évalue ces propriétés comme si elles n'étaient pas closes. Il n'est tenu aucun compte ni des frais d'entretien et d'établissement de ces clôtures, ni de l'augmentation de produit qu'elles peuvent occasionner.

Tourbières. — D'après la loi de frimaire, le revenu des tourbières devait être fixé, pendant les dix années qui suivaient le commencement du tourbage, au double de la somme à laquelle il avait été évalué l'année précédente. Aux termes du Recueil méthodique, art. 380, les tourbières sont imposées à raison de leur superficie et sur le pied des terrains environnants.

Etangs (art. 79,80). — Le revenu des étangs permanents se calcule sur le produit de la pêche, année commune formée sur quinze, moins les deux plus fortes et les deux plus faibles et déduction faite des frais de pêche, de repeuplement et d'entretien

des vannes et chaussées. Pour les terrains alternativement en étang et en culture, l'évaluation doit être combinée d'après ce double rapport.

Mines et carrières (art. 81). — L'imposition a lieu à raison de la superficie des terrains occupés par leur exploitation et estimés sur le pied des terrains environnants. En ce qui concerne le tréfonds du terrain, qu'on nomme la mine, la loi du 21 avril 1810 a établi une redevance spéciale.

Canaux de navigation. — Les dispositions de la loi de frimaire relatives aux canaux de navigation ont été modifiées par la loi du 5 floréal an XI et par les lois des 21 décembre 1879 (art. 3) et 19 février 1880 (art. 1er). Aux termes de la législation en vigueur, l'imposition atteint seulement les canaux du domaine public concédés à des compagnies et ceux appartenant à des particuliers. On taxe ces canaux comme terre de première qualité.

Canaux non navigables (art. 104). — On cotise, à raison seulement de l'espace qu'ils occupent et sur le pied des terres qui les bordent, les canaux destinés à conduire les eaux à des moulins et autres usines, ou à les détourner pour l'irrigation. Le Recueil méthodique (art. 381) avait décidé que les terrains occupés par ces canaux seraient estimés sur le pied des meilleures terres labourables. Le Conseil d'État (arrêt du 20 février 1835) a jugé, avec raison, selon nous, que la loi de frimaire était seule applicable à cette nature de propriété. La contribution qui frappe ces canaux est donc moins considérable que celle qui atteint les canaux de navigation. L'article 104 de la loi de frimaire ne parle pas des canaux de desséchement, mais le Conseil d'État a toujours décidé, très justement, que cet article devait leur être appliqué (arrêts des 20 février 1836, 10 décembre 1856, 11 février 1857). Il y a lieu d'assimiler aux canaux non navigables les canaux souterrains de dérivation amenant l'eau d'une rivière, destinée à être distribuée aux habitants moyennant redevance ; néanmoins, on ne cotise que les portions de canal qui se trouvent à ciel ouvert, et le sol qui recouvre la partie souterraine n'est imposable qu'à raison de sa nature de culture (arrêt du 23 janvier 1868).

Pour compléter ce que nous avons à dire sur les canaux, nous devons ajouter que quand, conformément aux lois des 29 avril 1845 et 10 juin 1854, un canal soit d'irrigation, soit de drainage passe sur des fonds intermédiaires, l'impôt foncier est dû non pas par les propriétaires de ces fonds, qui ne tirent pas d'utilité du canal, mais par le propriétaire qui en profite (arrêt du 5 mai 1831).

Pépinières. — On assigne aux pépinières le revenu des terres de première classe (Recueil méthodique, art. 372).

Vergers. — L'estimation des vergers est basée sur le produit de la plantation augmenté de la plus-value provenant de la culture intermédiaire ou accessoire (Recueil méthodique, art. 373).

Salines, salins et marais salants. — Les terrains et emplacements que ces propriétés occupent sont cotisés sur le pied des meilleures terres (décret du 15 octobre 1810 et loi du 17 juin 1840).

Chemins de fer. — Le sol occupé par les lignes de chemins de fer est cotisé sur le pied des terres de première classe; c'est une condition que le gouvernement ne manque jamais d'insérer dans le cahier des charges et qui est, en quelque sorte, ratifiée par le législateur, lors de la concession aux compagnies. Toutefois, on ne modifie pas l'évaluation cadastrale des terrains déjà imposés. Si quelque portion de chemin de fer comprend des terrains non imposés, leur revenu est évalué sur le pied des meilleures terres (1).

Les tunnels de chemins de fer ne doivent pas être cotisés, car leur imposition ferait double emploi avec celle des terrains qui les recouvrent.

On désigne sous le nom de tarif des évaluations la série des revenus assignés aux diverses natures et classes de propriétés.

§ 3. — CLASSEMENT

Le tarif des évaluations n'est encore que provisoire; mais, dès qu'il est dressé, les classificateurs ou trois d'entre eux, au

(1) Quand l'État achète les terrains, fait les terrassements, construit les ouvrages d'art, la contribution foncière est établie en son nom pendant l'exécution des travaux.

moins, se transportent avec le contrôleur successivement dans chaque section de la commune pour classer les parcelles. Ils prennent, auprès des personnes qu'ils jugent les plus capables de les leur fournir, les renseignements qui leur sont nécessaires; ils apprécient les observations que les propriétaires et leurs fermiers peuvent présenter; puis ils fixent la classe dans laquelle chaque parcelle doit être rangée. Cette opération se nomme le *classement*.

Lorsqu'ils ont terminé le classement, les classificateurs et le contrôleur font choix d'un certain nombre de domaines affermés ou dont la valeur est notoirement connue. Ils relèvent les parcelles dont ces domaines sont composés et y appliquent le tarif provisoire. Si ce tarif et le classement ont été bien faits, la proportion entre le revenu indiqué par le bail ou par la déclaration des classificateurs et le revenu résultant des évaluations provisoires doit être à peu près la même pour chaque domaine. Quand l'évaluation cadastrale de quelques propriétés s'écarte sensiblement de la proportion générale, le contrôleur revoit avec les classificateurs et l'expert le classement des parcelles comprises dans ces domaines. Si cette revision fait ressortir que le tarif des évaluations a besoin d'être modifié, les opérateurs effectuent les rectifications nécessaires.

Le tarif, ainsi régularisé, est soumis au conseil municipal. L'expert, s'il en a été nommé un, et l'inspecteur des contributions directes, si sa présence a été jugée nécessaire par le directeur, assistent à la séance pour donner des explications.

Les contribuables ont quinze jours pour prendre connaissance du tarif, qui reste déposé à la mairie, et produire leurs réclamations. Ce délai passé, le contrôleur se rend dans la commune et recueille l'avis du conseil municipal sur les réclamations qui ont été formulées et sur les modifications dont le tarif paraît susceptible. Puis, les pièces sont transmises, avec les avis du contrôleur, de l'inspecteur et du directeur, à la commission départementale du conseil général, qui examine le tarif des évaluations (loi du 10 août 1871, art. 87). Si la commission départementale juge que le tarif doit être modifié, il en est donné connaissance au conseil municipal pour qu'il puisse fournir ses observations.

Au bout de vingt jours, le silence du conseil est considéré comme une adhésion et le tarif est arrêté définitivement par la commission départementale.

Le tarif définitif est renvoyé au directeur, qui détermine le revenu matriciel de chaque parcelle en multipliant la contenance de la parcelle par le prix du tarif indiquant le revenu par hectare de la classe dans laquelle elle est rangée. Ce même fonctionnaire complète ensuite les tableaux indicatifs en y inscrivant les revenus.

Lorsqu'après la confection du cadastre on découvre des parcelles qu'on avait omis d'évaluer, on effectue leur classement par comparaison avec les terrains de même nature. Les contingents ne sont pas modifiés par suite de ce nouveau revenu que les répartiteurs fixent comme ils l'entendent, sauf le droit de réclamation ultérieure de la part des intéressés (1).

Section III. — Évaluation des propriétés bâties

Sous l'empire des lois des 1er décembre 1790 et 3 frimaire an VII la contribution foncière des propriétés bâties n'était pas, comme aujourd'hui, distincte de la contribution foncière des propriétés non bâties. Il n'y avait pour tous les immeubles qu'un seul impôt foncier et cette taxe était répartie entre les contribuables proportionnellement aux revenus portés sur les matrices.

Le mode d'imposition des propriétés bâties réglé par la loi de l'an VII est resté en vigueur jusqu'en 1890. La séparation des propriétés non bâties et des propriétés bâties effectuée en vertu de la loi du 29 juillet 1881 n'a eu pour but que de distraire, pour en faire le contingent spécial des propriétés bâties, une somme égale à la part prise dans le contingent foncier total à raison du revenu cadastral afférent aux maisons et aux usines. Nous allons expliquer en peu de mots comment on obtenait, avant la loi du 8 août 1890, le revenu imposable de cette catégorie d'immeubles.

La base de répartition, d'après la loi de frimaire, était le revenu net imposable. L'article 5 de cette loi le définit ainsi : « Le revenu

(1) Le principal de la contribution foncière des propriétés non bâties était, en 1892, de 103.270.822 francs.

net imposable des maisons et celui des fabriques, forges, moulins et autres usines sont tout ce qui reste au propriétaire, déduction faite sur leur valeur locative calculée sur un nombre d'années déterminé, de la somme nécessaire pour l'indemniser du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation. » Cette déduction représente les dépenses relatives aux travaux que nécessitent la conservation d'un immeuble bâti et l'intérêt du capital de remplacement.

Le revenu net imposable devait être déterminé d'après la valeur locative de l'élévation et de la superficie réunies, calculée sur dix années, sous la déduction d'un quart pour les maisons d'habitation, et d'un tiers pour les fabriques, manufactures, forges, moulins et autres usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation (loi du 3 frimaire, art. 82 et 87. Recueil méthodique, art. 579).

Aux termes de l'article 88 de la loi de frimaire, le terrain enlevé à la culture par les bâtiments imposés n'était pas cotisé ; d'où il résulte que la déduction du quart ou du tiers portait sur la valeur locative de l'élévation et du terrain enlevé à la culture et non pas uniquement sur la valeur locative de l'élévation.

Il a été ensuite prescrit par la loi du 15 septembre 1807, art. 34 (titre X — dispositions relatives au cadastre) d'évaluer toute propriété bâtie en deux parties, savoir : la superficie, sur le pied des meilleures terres, et l'élévation, d'après la valeur locative, déduction faite de l'estimation de la superficie. Le but de cette disposition était non pas la modification des principes posés par les art. 82, 87 et 88 de la loi de frimaire, mais bien la division des matrices cadastrales en 2 cahiers et l'évaluation séparée du sol et des constructions ; grâce à cette séparation, comme nous l'avons déjà dit, l'impôt pouvait, en cas de démolition ou de reconstruction, être assis sur la superficie seulement, sans nouveau travail d'évaluation.

Ainsi, aux termes de la loi de 1807, le revenu imposable d'une propriété bâtie se déterminait, comme précédemment, d'après la valeur locative *prise dans son ensemble* et calculée sur dix années sous la déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines ; mais, à la différence de ce qui se pratiquait

sous la législation de frimaire, la superficie continuait à être cotisée, en d'autres termes, on maintenait l'estimation déjà attribuée à cette superficie et on réduisait de pareille somme le revenu imposable obtenu pour le bloc.

En se servant de l'expression *estimation*, le législateur de 1807 a voulu entendre par là non la valeur locative, mais bien la valeur imposable, le revenu cadastral ; c'est ce qui résulte de la première partie du texte de l'art. 34 : « la superficie est évaluée sur le pied des meilleures terres labourables. » Un exemple fera mieux comprendre la différence entre le système de la loi de frimaire et celui de la loi de 1807.

Une maison est louée dans son ensemble (superficie et élévation) pour douze ans, moyennant 200 fr. par an pendant les quatre premières années, 400 fr. par an pendant les autres, et sa superficie a reçu une évaluation cadastrale de 10 fr.

Si on veut trouver le revenu imposable, conformément à la loi de l'an VII, on réduit la valeur locative moyenne de 10 ans (320 fr.) d'un quart ; l'opération donne 240 fr. ; il ne reste plus qu'à *supprimer* le revenu cadastral de la superficie.

L'application de la loi de 1807 conduit au même résultat. En réduisant 320 fr. d'un quart, on obtient 240 fr. ; mais, comme la superficie doit continuer à être cotisée, il faut soustraire son revenu (10 fr.) de 240 fr. La maison figurera au cadastre en deux parties :

1° superficie 10 fr.
2° élévation 230 fr. } 240 fr.

Les évaluations relatives aux maisons et usines, de même que celles concernant les propriétés non bâties, ne correspondaient pas, en général, aux revenus nets imposables et n'étaient pas atténuées partout dans la même proportion. La loi du 31 juillet 1821 a remédié un peu à cette situation. Il suffit de lire attentivement les art. 19 et 20 de cette loi qui a établi un nouveau mode d'évaluation des revenus imposables des arrondissements et des communes pour voir que les dispositions relatives au cadastre, contenues dans le titre X de la loi de 1807, ont été abrogées et qu'il ne subsiste plus de ce titre que les art. 37, 38 et 39 concernant les réclamations cadastrales en matière de propriétés non

bâties et les mutations. En effet, la péréquation de l'impôt foncier ayant été, d'après la loi de 1821, limitée à la commune, en d'autres termes, cette loi ayant décidé que les revenus matriciels serviraient seulement pour la répartition individuelle, la mission des classificateurs ne consista plus qu'à établir des revenus proportionnels entre eux. Il en est résulté que les dispositions des art. 82 et 87 de la loi de l'an VII n'ont plus reçu leur application et qu'on n'avait plus besoin, en imposant séparément la superficie et l'élévation d'un bâtiment, de déduire l'estimation cadastrale de la première dans le calcul du revenu imposable de la seconde.

L'évaluation des propriétés bâties faite par l'Administration des contributions directes, en conformité de la loi du 8 août 1885, a permis de constater qu'il existait des écarts considérables dans le taux de l'impôt de département à département, d'arrondissement à arrondissement, de commune à commune. Ces différences provenaient principalement: 1° de la répartition arbitraire opérée en 1791 ; 2°. de ce que, jusqu'en 1835, les contingents n'étaient pas modifiés en raison des constructions et des démolitions (1); 3°. des changements survenus dans les conditions économiques du pays par suite de la création des chemins de fer, 4°. de la suppression du roulage; 5°. de la décadence de la petite industrie; 6°. de la crise agricole.

En présence de ces inégalités, le parlement s'est servi du travail de l'Administration pour transformer l'impôt foncier des propriétés bâties en impôt de quotité. L'art. 4 de la loi du 8 août 1890 dispose, en effet, qu'à partir du 1er janvier 1891 il ne sera plus assigné de contingents aux départements, arrondissements et communes en matière de contribution foncière des propriétés bâties.

D'un autre côté, la base d'imposition n'est plus, comme sous la loi de frimaire, le revenu net calculé sur la valeur locative moyenne de dix années, déduction faite d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines. A cet égard, il est dit dan

(1) Les constructions nouvelles imposables à la contribution foncière à partir du 1er janvier 1836 ont augmenté les contingents ; à partir de la même date, les contingents ont été diminués en raison des démolitions (loi du 17 août 1835, art. 2).

l'art. 5 de la loi de 1890 que « la contribution foncière des propriétés bâties sera, à partir de la même date (1er janvier 1891), réglée en raison de la valeur locative de ces propriétés, telle qu'elle a été établie conformément à l'article 34 de la loi du 8 août 1885, sous déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines, en considération du dépérissement et des frais d'entretien et de réparation ».

Le dépérissement, l'entretien et les réparations occasionnent évidemment des dépenses plus élevées pour les usines que pour les autres bâtiments; la déduction faite sur le revenu brut ne saurait, dès lors, être la même. On ne concevrait pas davantage que le contribuable fût admis chaque année à demander la déduction des dépenses dont il s'agit. Aussi, la loi de 1890, à l'exemple de celle de l'an VII, détermine-t-elle un taux de déduction fixe et distinct pour les deux catégories d'immeubles bâtis.

Quelle date faut-il admettre comme point de départ des évaluations ? Est-ce la valeur locative à l'époque du recensement dans chaque commune, ou bien la valeur locative au 1er janvier 1891 ?

L'évaluation des propriétés bâties commencée au mois d'août 1887 a été terminée au mois de décembre 1889. Par sa circulaire du 27 janvier 1891, la direction générale des contributions directes déclare qu'en cas de réclamation la valeur locative imposable est celle de l'immeuble *au moment de la signature du procès-verbal* qui a clos les opérations de recensement dans la commune.

Cette théorie n'a pas été admise par tous les conseils de préfecture; quelques-uns ont décidé que la taxe devait être calculée sur la valeur locative que la propriété comportait au 1er janvier 1891, date de la première application de la loi du 8 août 1890. Les principaux arguments contre la théorie de l'Administration sont ceux-ci: le législateur a voulu faire la péréquation de l'impôt foncier des propriétés bâties qu'il a transformé en impôt de quotité; cette péréquation n'était possible qu'en prenant le même point de départ pour toutes les évaluations. De plus, il a décidé que les évaluations seraient fixes pendant dix ans; en

posant cette règle, il a par cela même indiqué que les évaluations devaient partir de la même date.

Nous adoptons la doctrine de l'Administration pour les motifs ci-après : L'article 34 de la loi du 8 août 1885 avait prescrit de procéder « au recensement de toutes les propriétés bâties avec évaluation de la valeur locative *actuelle*, de chacune d'elles ». En exécution de cette disposition, l'Administration a déterminé la valeur locative de chaque propriété bâtie. Il avait été recommandé aux agents chargés du recensement d'apprécier la valeur locative *actuelle*. de ne pas utiliser les baux atténués et les baux exagérés, en d'autres termes, de chercher la valeur locative *courante, normale*. Ce sont les résultats de ce travail que le parlement a voulu utiliser pour l'amélioration de l'assiette de l'impôt foncier sur les propriétés bâties. Pour s'en convaincre, il suffit de lire le rapport fait au nom de la commission du budget de 1891 par M. Bastid, député (séance du 1er juillet 1890). M. Bastid s'exprime ainsi : « Il ressort de l'examen auquel nous nous sommes livrés que les propositions du gouvernement en ce qui concerne la propriété bâtie permettent de réaliser le principe de la proportionnalité de l'impôt que la loi a jusqu'ici platoniquement proclamé, mais qui n'a reçu aucune réalisation dans l'application. Faute d'instrument, on avait été dans l'impossibilité de supprimer les inégalités dont on reconnaissait cependant l'existence. *Cet instrument, nous l'avons. Le travail, prescrit à l'Administration des contributions directes, constate tout à la fois les inégalités et donne le moyen de les réparer. Ne pas l'appliquer*, après en avoir prescrit l'exécution, serait déclarer qu'on abandonne définitivement l'idée d'introduire plus de justice dans la répartition de l'impôt. »

L'art. 5 de la loi de 1890, en disant que « la contribution foncière des propriétés bâties sera, à partir de la même date (1er janvier 1891), réglée en raison de la valeur locative de ces propriétés *telle qu'elle a été établie conformément à l'article 34 de la loi du 8 août 1885*... » nous montre que la procédure indiquée par les règlements sur le cadastre n'est pas applicable aux propriétés bâties.

La période décennale s'entend, selons nous, non des évalua-

tions, mais bien de l'impôt; en d'autres termes, nous pensons que la période décennale doit s'entendre en ce sens que le travail exécuté par l'Administration des contributions directes de 1887 à 1889 servira de base à l'impôt pendant dix ans, à partir du 1er janvier 1891.

En matière de contribution foncière des propriétés non bâties, aucun texte ne dit qu'il faille établir l'impôt sur le revenu au 1er janvier de l'année de l'émission du premier rôle cadastral. En raisonnant par analogie, on arrive à conclure qu'il n'y a aucune injustice à fixer le point de départ des évaluations au jour de la clôture du procès-verbal des opérations dans chaque commune.

Remarquons que le parlement s'est lui-même servi de cette valeur locative pour obtenir le taux de 3,20 p. 100 à appliquer au revenu net.

Ceux qui prétendent que le revenu net doit être calculé de nouveau, sur la demande des contribuables, d'après le cours des loyers au 1er janvier 1891, se basent sur le premier paragraphe de l'art. 7 de la loi de 1890, aux termes duquel « tout propriétaire est admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble pendant les six mois à dater de la publication du premier rôle dans lequel cet immeuble aura été imposé et pendant trois mois à partir de la publication du rôle suivant ». Cette disposition législative n'a pas, selon nous, la portée qu'on essaye de lui donner. Nous croyons que le droit de réclamation ouvert par ce paragraphe concerne uniquement les erreurs matérielles et les erreurs qui ont été commises dans l'application des baux ou dans la comparaison des immeubles non loués avec les immeubles loués.

Au surplus, le législateur a indiqué le moyen d'éviter la surcharge quand il est survenu, depuis la clôture du procès-verbal des opérations du recensement, une dépréciation générale des propriétés bâties. L'art. 8 de la loi de 1890 contient à ce sujet la disposition suivante : « Toutefois, si par suite de circonstances exceptionnelles, il se produit dans l'intervalle de deux revisions décennales une dépréciation générale des propriétés bâties soit de l'intégralité, soit d'une fraction notable de la commune, le conseil municipal aura le droit de demander qu'il soit procédé à

une nouvelle évaluation des propriétés bâties de l'ensemble de la commune, à la charge par celle-ci de supporter les frais de l'opération. » Cette disposition est très sage, car l'événement malheureux dont il s'agit pourrait produire une augmentation très sensible du taux de l'impôt si l'on s'en tenait à la règle de la fixité décennale des évaluations.

Entrons maintenant dans quelques développements au sujet du mode *actuel* d'imposition des propriétés bâties.

Nous avons vu qu'à la suite du dégrèvement accordé par la loi de 1890 le taux moyen de l'impôt des propriétés non bâties était descendu à 4 p. 100. Le recensement exécuté par l'Administration des contributions directes ayant montré que le taux de l'impôt pour les propriétés bâties ne ressortait qu'à 3, 11 p. 100, on aurait dû rétablir l'égalité en demandant également 4 p. 100 à cette catégorie d'immeuble. Ce rappel à l'égalité proportionnelle n'a pas été opéré par le législateur qui a fixé un coefficient inférieur, sous prétexte que la propriété bâtie supporte d'autres charges que la propriété non bâtie, et notamment l'impôt des portes et fenêtres. Il n'y avait pas à faire cette considération, car la taxe des ouvertures, à la différence de l'impôt foncier, est un impôt *personnel* qui a pour objet d'atteindre les revenus mobiliers et qui frappe en définitive l'occupant et non l'immeuble.

Le mode de quotité a été substitué au mode de répartition pour la contribution foncière des propriétés bâties. C'est une excellente réforme, car les contribuables se rendent mieux compte du calcul de leurs cotisations et ne sont plus solidaires les uns des autres ; en outre, l'assiette de l'impôt n'est plus abandonnée au pouvoir absolu des conseils généraux et des conseils d'arrondissement, qui ont le droit de répartir les contingents comme bon leur semble et qui, par suite, peuvent tous les ans surcharger certaines circonscriptions aux dépens des autres. Dans le système de la répartition, la somme assignée à une circonscription est-elle exagérée et cette circonscription obtient-elle une réduction sur sa réclamation, la réduction n'est opérée que sur le rôle de l'année suivante et ne constitue pas un droit acquis pour l'avenir.

D'autre part, le législateur n'a pas appliqué rigoureusement le

principe de quotité d'après lequel l'impôt suit les mouvements de la matière imposable, année par année. Il a décidé que le revenu net, calculé d'après les résultats du recensement opéré en vertu de l'art. 34 de la loi du 8 août 1885, servirait de base à l'impôt pour une période de dix ans et serait revisé à l'échéance de cette période seulement ; de sorte que l'assiette de la contribution foncière n'a subi qu'une légère modification.

La permanence des évaluations pendant dix ans signifie que l'impôt ne suit pas les plus-values et les moins-values du taux des loyers et des valeurs locatives. En dehors de là, l'impôt se modifie en raison des pertes et des accroissements de matière imposable (démolitions totales ou partielles, bâtiments cessant d'être imposables, constructions nouvelles, reconstructions, additions de construction, bâtiments devenant imposables); il se modifie aussi pour les terrains cessant d'être affectés en totalité ou en partie ou nouvellement affectés à des usages commerciaux (lois du 29 décembre 1884, art. 1er, et du 8 août 1890, art. 9).

En général, les augmentations de revenu imposable qui proviennent des accroissements de matière imposable ne peuvent se retrouver dans les rôles que deux années après l'achèvement de la construction, si le propriétaire s'est conformé aux dispositions de l'art. 9 de la loi de 1890. Quant aux pertes de matière imposable, le propriétaire obtient, sur sa demande, la décharge ou la remise de l'impôt afférent à la matière perdue, si l'événement a eu lieu antérieurement ou postérieurement au 1er janvier de l'année pour laquelle il réclame (loi de 1890, art. 7, paragr. 3).

Le législateur, qui tenait à ce que l'impôt restât autant que possible proportionnel, a même été plus loin ; il a donné au propriétaire plus de droit qu'à l'administration. Celle-ci, en effet, ne peut pas demander le rehaussement de la base de l'impôt, lorsqu'il se produit une hausse dans les loyers ; le contribuable, au contraire, a le droit d'obtenir une atténuation de son revenu imposable, quand des circonstances *exceptionnelles et indépendantes de sa volonté* ont amené une dépréciation de sa propriété. Il peut, avant la revision décennale, demander la réduction du revenu assigné à sa maison (art. 7, paragr. 2). Nous avons déjà expliqué que les propriétaires de propriétés non bâties jouissent

d'une faveur analogue en vertu des dispositions combinées de l'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807 et de l'art. 9 de l'ordonnance royale du 3 octobre 1821.

Il n'y a pas, à proprement parler, de règles nouvelles dans la loi de 1890 dont les articles doivent être combinés avec ceux de la loi fondamentale du 3 frimaire an VII. La jurisprudence formée sous l'empire de cette dernière doit servir de guide pour trancher la plupart des questions soulevées par l'application de la première.

La contribution foncière n'atteint pas tout ce qui peut être considéré comme propriété bâtie. D'après la jurisprudence, les bâtiments qui sont meubles ne sont pas imposables. Cette doctrine ressort de nombreux arrêts aux termes desquels sont exempts parce qu'ils sont meubles : les kiosques lumineux placés sur la voie publique et susceptibles d'être déplacés pour les besoins du service municipal (1) ; les bureaux des omnibus et tramways établis sur la voie publique et reposant sans fondations sur le sol (2).

L'on ne saurait, non plus, à notre avis, taxer les immeubles par *destination*. En effet, l'expression *impôt foncier* signifie une taxe qui pèse sur le fonds (*fundus*, sol) et sur les objets faisant corps avec lui et ne pouvant être séparés les uns des autres rapidement et sans détérioration. Le législateur n'a certainement pas voulu frapper les immeubles par *destination ;* autrement, au lieu de l'expression *impôt foncier*, il aurait employé celle d'*impôt immobilier*. La jurisprudence, après de longues hésitations, semble aujourd'hui fixée dans ce sens. Par suite, il ne faut pas tenir compte des machines et de l'outillage quand on peut les déplacer sans difficulté et sans dégrader le bâtiment (arrêt du 8 mai 1844) ; des chariots et des guérites d'aiguilleurs ou de surveillants sur les lignes de chemins de fer (arrêts des 27 janvier 1865, 11 janvier 1866, 12 août 1868). Par l'application du même principe, il y a lieu de cotiser les constructions tenant au sol par des fondations ou fixées à perpétuelle demeure dans un bâ-

(1) *Compagnie de publicité diurne et nocturne*, arrêt du 20 juin 1865.
(2) *Compagnie des omnibus*, arrêt du 25 juin 1880 ; *Compagnie des tramways sud*, arrêt du 5 janvier 1883.

timent avec du plâtre, du métal ou du mortier, car il s'agit d'immeubles par *nature*. Ainsi jugé notamment à l'égard des serres élevées sur fondations (arrêt du 30 juin 1869), de constructions même légères et de bureaux de tramways et omnibus élevés sur fondations en maçonnerie (arrêts des 3 juin 1865, 25 juin 1880, 4 janvier 1884), de machines faisant partie intégrante d'une usine (arrêts des 14 novembre 1879, 23 juin 1882).

L'art. 34 de la loi du 8 août 1885, en ordonnant d'évaluer la valeur locative des propriétés bâties, n'a pas parlé de la superficie de ces propriétés comme l'avaient fait les art. 88 de la loi de frimaire et 34 de la loi de 1807. Aussi, l'Administration des contributions directes a-t-elle bien opéré en estimant en *bloc* la superficie et l'élévation quand les deux éléments appartenaient au même propriétaire.

Comment doit-on procéder quand le locataire d'un terrain l'a utilisé pour y élever des constructions, maisons, hangars ou autres ? Le Conseil d'État a jugé, sous l'ancienne législation, que le locataire n'était imposable qu'à raison de la valeur locative propre des bâtiments (arrêts des 4 juillet 1882, 30 juillet 1882). Nous croyons que cette jurisprudence n'est pas contraire à la nouvelle législation. La loi de 1890 n'a pas abrogé l'art. 2 de celle de frimaire, d'après lequel la contribution foncière frappe *toutes les propriétés foncières* proportionnellement à leur revenu net imposable. Dans l'espèce, il y a *deux propriétés*, la superficie et l'élévation, et ces *deux propriétés*, qui n'exercent aucune influence l'une sur l'autre, doivent être évaluées séparément, distinctement. Si l'on procédait autrement, l'impôt sur les propriétés bâties ne serait pas proportionnel, comme l'exige l'art. 2 précité.

A la valeur locative servant à calculer le revenu imposable d'une propriété bâtie, il y a lieu d'ajouter la valeur locative de la cour contiguë à l'immeuble. Cela résulte par *a contrario* de l'art. 85 de la loi de l'an VII et de l'art. 396 du Recueil méthodique d'après lesquels les bâtiments utilisés pour l'exploitation rurale, ainsi que les *cours et basses-cours* des fermes et métairies, ne sont point évalués comme *bâtiments*. Une cour nécessite en général des travaux de maçonnerie, elle fait corps avec la cons-

truction qu'elle touche ; on doit donc l'assimiler au sol du bâtiment et taxer ces deux natures d'immeubles suivant les mêmes règles. Si le législateur avait voulu établir une distinction entre le sol et la cour il n'aurait pas manqué de le faire. Le mot *cour* ne se trouve que dans les derniers textes cités ; quant aux mots *sol, emplacement*, ils n'existent ni dans ces textes ni dans la loi de 1807. Par suite, il faut conclure que la cour est implicitement comprise dans l'expression « terrain enlevé à la culture par les édifices » dont se sert le législateur de l'an VII et dans l'expression « superficie » du législateur de 1807. Nous ne distinguons pas entre une cour d'une faible valeur et une cour d'une valeur importante ; nous estimons que toute cour, quelle que soit son étendue, doit, quand elle est contiguë à une propriété bâtie, s'évaluer avec elle.

Le revenu net imposable pour les propriétés bâties étant basé sur leur valeur locative établie conformément à la loi de 1885, il en résulte que l'impôt payé par le sol et la cour forme double emploi. Pour éviter ce double emploi, il suffisait, après la fixation du revenu net imposable des propriétés bâties, de *supprimer* sur les matrices cadastrales le revenu afférent aux sols et aux cours.

Il importe de remarquer qu'il serait illogique de *déduire* du revenu net imposable d'une propriété bâtie (élévation, sol et cour) le revenu cadastral du sol et de la cour. En effet, le taux de l'impôt pour les propriétés bâties est exactement de 3,20 p. 100, tandis qu'il est de 4 p. 100, en moyenne, pour les propriétés non bâties. L'écart est même plus sensible si l'on considère les taux respectifs des communes taxées au-dessus de 4 p. 100.

Le tableau suivant présente le classement des communes, d'après le taux de l'impôt en principal (1).

NOMBRE DE COMMUNES	TAUX DE L'IMPOT
2.696.....	inférieur à 3. p. 100
7.172.....	de 3 p. 100 à 3.99 p. 100
22.314.....	de 4 p. 100 à 4.99 p. 100

(1) Rapport de M. Boutin, directeur général des contributions directes, sur les opérations du répartement et du sous-répartement de 1891, adressé au ministre des Finances le 17 février 1891.

2.032.	de 5 p. 100 à 5.99 p. 100
320.	de 6 p. 100 à 6.99 p. 100
74.	de 7 p. 100 à 7.99 p. 100
24.	de 8 p. 100 à 8.99 p. 100
8.	de 9 p. 100 à 9.99 p. 100
3.	de 10 p. 100 à 11.99 p. 100
2.	de 12 p. 100 à 14.99 p. 100
2.	de 15 p. 100 et au-dessus.

D'autre part, doit-on comprendre les jardins *contigus* aux maisons et faisant partie intégrante de ces bâtiments dans leur estimation? Oui, selon nous, quand ces jardins ne servent que pour l'usage *personnel* et qu'ils n'ont pas *plus de 20 ares*.

La loi de 1885, qui a prescrit l'évaluation de la valeur locative, n'a point abrogé les dispositions réglementaires qui sont relatives au mode d'appréciation de cette valeur. Or, nous voyons dans l'art. 143 du Recueil méthodique de 1811 qu' « on ne fait qu'une seule et même parcelle de la maison et du jardin d'agrément qui lui est contigu, lorsqu'il n'excède pas vingt perches métriques ». Ce qui veut dire que l'on considère ces immeubles comme ne formant qu'un bloc, un tout, et qu'on doit les estimer ensemble. Il faut, au contraire, quand le jardin n'est pas attenant à la maison, ou quand il ne sert pas exclusivement pour l'usage personnel, ou quand son étendue dépasse 20 ares, estimer la maison sans avoir égard à la plus-value qui résulterait pour elle de la proximité du jardin (1). Cette distinction est logique, car le petit jardin d'agrément *contigu* à une maison est une annexe de la propriété bâtie, fait corps avec le bâtiment et ne peut pas être évalué *séparément d'une manière suffisamment exacte*. Mais il convient, lorsqu'on évalue le jardin avec la maison, de *supprimer* l'impôt qu'il supporte déjà.

Les caves et souterrains des maisons doivent entrer dans leur évaluation.

En fixant le revenu imposable, il n'y a pas lieu de tenir compte des charges qui viennent en diminution du revenu effectif du

(1) Arrêts des 21 avril 1858, *Jullien ;* 26 février 1872, *Marsan ;* 4 août 1876, *Marchand ;* 23 mai 1879, *Goux-Lacroix*.

propriétaire, telles que servitudes, redevances, hypothèques, impôt foncier, prix de location de machines faisant partie intégrante du bâtiment. La seule déduction autorisée par la loi du 3 frimaire an VII est celle d'un quart de la valeur locative pour les maisons, d'un tiers pour les usines. La loi nouvelle n'a pas introduit de nouvelles distractions de charges dans le calcul du revenu imposable. Pour que l'égalité proportionnelle soit maintenue, il est indispensable que tout immeuble soit taxé d'après le revenu qu'il porte en lui-même, autrement deux immeubles d'un revenu intrinsèque égal se trouveraient cotisés à des taux différents, suivant qu'ils seraient ou non grevés de charges.

Quand on se sert d'un bail pour calculer le revenu imposable, il importe d'ajouter au prix de location : 1°. La contribution foncière si, d'après le bail, elle est au compte du locataire, car c'est une charge du propriétaire (lois des 17 brumaire an V, art. 8, et 3 frimaire an VII, art. 147) ; 2°. Les travaux et autres prestations que le locataire s'est engagé à faire pour le propriétaire. D'un autre côté, il convient de soustraire du prix de location la contribution des portes et fenêtres, si, aux termes du bail, le propriétaire est tenu de l'acquitter, attendu que cette taxe est une charge de l'occupant (loi du 4 frimaire an VII, art. 12).

Lorsqu'il existe une concession d'eau dans une maison occupée par un locataire, et que, d'après le bail, le prix de la concession doit être acquitté par le propriétaire, il n'y a aucune déduction à opérer pour cet objet, car les divers éléments qui forment la conduite d'eau font partie intégrante de la maison ; en outre, une concession d'eau constitue une charge inhérente à la propriété et se trouve comprise dans la déduction du quart de la valeur locative pour frais d'entretien et de réparation.

Sont passibles de la contribution foncière des propriétés bâties : 1°. Les maisons d'habitation; 2°. Les chantiers ; 3°. Les usines ; 4°. Les bâtiments commerciaux; 5°. les bateaux.

Maisons d'habitation. — La valeur locative seule de tout ce qui est immeuble par *nature* dans une maison est la base du revenu imposable ; il n'y a pas à tenir compte du revenu pouvant résulter de l'ameublement introduit dans le bâtiment. Les mai-

sons sont imposables, alors même qu'elles sont occupées à titre gratuit.

L'évaluation des châteaux et des maisons exceptionnelles, qui sont rarement l'objet de locations, présente des difficultés. Quand un immeuble de cette nature n'est pas loué d'une manière normale et qu'il n'existe dans la commune aucun terme de comparaison, on cherche des termes de comparaison dans celles des communes voisines où le taux d'intérêt en matière de propriétés bâties est le même que celui de la commune de la situation de l'immeuble à estimer; mais il peut arriver que ces types fassent défaut ; comment, dans ce cas, s'y prendra-t-on pour déterminer la valeur locative ? Un premier moyen consiste à calculer pour un certain nombre de maisons louées le prix de location que représente un mètre carré d'habitation et à appliquer ce prix au château ou à la maison exceptionnelle. Au lieu du mètre superficiel, on peut encore se servir du mètre cube. En troisième lieu, on obtient la valeur locative par l'application du taux d'intérêt de la commune à la valeur vénale du bâtiment à évaluer. Enfin, la valeur locative peut être déduite du prix de construction. Chacun de ces moyens ne donne qu'une évaluation imparfaite. Mais, en prenant la moyenne des résultats fournis par ces quatre opérations, on obtient l'égalité proportionnelle de l'impôt et on satisfait ainsi complètement l'esprit de l'art. 2, non abrogé, de la loi de l'an VII.

Chantiers. — Les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel, tels que chantiers, lieux de dépôt de marchandises et autres emplacements de même nature sont passibles, alors même qu'ils sont occupés à titre gratuit, de la contribution foncière de la même manière que les maisons, c'est-à-dire, d'après leur valeur locative déterminée à raison de l'usage auquel ils sont affectés. La loi assimile ces terrains aux propriétés bâties, parce qu'ils donnent généralement un revenu supérieur à celui des autres terrains. Il y a dans un chantier deux éléments : la valeur du sol, la valeur industrielle ou commerciale. D'après la loi du 29 décembre 1884, ces deux éléments devaient être taxés séparément. La loi de 1890 n'ayant rien dit à ce sujet et l'administration ayant calculé le revenu imposable des

chantiers d'après la valeur locative des deux éléments réunis, il s'ensuit que la cotisation relative à la valeur du sol forme double emploi. Pour éviter ce double emploi, il n'y avait qu'à *rayer* sur les matrices cadastrales le revenu du sol.

Usines. — Le revenu imposable de cette nature de propriété bâtie comprend non seulement les bâtiments, mais encore les chutes d'eau, les bassins, les réservoirs et autres objets immeubles par nature. La déduction du tiers de la valeur locative dans l'évaluation du revenu imposable des usines doit être restreinte aux établissements indiqués par l'art. 87 de la loi de frimaire, c'est-à-dire, aux fabriques, manufactures, moulins, forges et autres usines. Il y a donc intérêt à rechercher la nature de l'élément imposable. La distinction est, en général, une pure question de fait, et les opérations qui se pratiquent dans un immeuble indiquent si l'immeuble est usine ou maison. La qualité d'*usine* n'est pas, en effet, attachée à la construction elle-même, à sa distribution ou à sa configuration; il faut envisager uniquement la destination et l'usage habituel de la construction. L'impôt suit, alors, pendant la période décennale, les modifications que subit l'immeuble; de sorte que, suivant que la construction sera ou ne sera pas une usine, on appliquera le mode d'imposition des usines ou celui des maisons. On comprend, en présence de cette mobilité du revenu net imposable, que si un bâtiment contient des locaux destinés à l'usage *industriel* et des locaux servant à l'*habitation*, chacun d'eux bénéficie, en raison de sa nature, de la déduction du tiers ou du quart.

Bâtiments commerciaux. — Les locaux affectés à l'usage commercial ne sont pas soumis à des dispositions spéciales. On les évalue comme les maisons aux trois quarts de la valeur locative. On a considéré que les locaux commerciaux pouvant, sans modification importante, être utilisés pour l'habitation, il y avait lieu de les classer dans la catégorie des maisons.

La distinction, dans une usine, entre les immeubles industriels et les immeubles commerciaux est parfois difficile à établir. Pour chaque immeuble, il faut prendre en considération le dépérissement plus ou moins rapide et les réparations plus ou moins im-

portantes occasionnés par l'usage auquel il est employé habituellement.

Dans cet ordre d'idées, c'est l'imposition des chemins de fer qui a soulevé le plus de difficultés; toutes les constructions sont évidemment établies en vue d'une exploitation industrielle ; cependant, toutes ne sont pas imposables, et celles qui sont cotisées bénéficient les unes de a déduction du tiers, les autres, de la déduction du quart. La jurisprudence, assimilant les chemins de fer aux canaux, a reconnu le caractère d'immeubles *non bâtis*, dépendances de la voie ferrée :

1° Aux rails et plaques tournantes de la voie principale (1);

2° Aux quais *découverts* établis le long de la voie principale et des voies de garage;

3° Aux quais à coke et à bestiaux attenant à la voie ferrée (2);

4° Aux murs de soutènement, aux aqueducs et égouts ;

5° Aux machines élévatoires servant à charger les wagons sur les voies principales (3);

6° Aux constructions pour les changements de voie et les signaux (4).

La répartition des constructions imposables entre les deux natures de propriétés, maisons ou usines, a été faite par le Conseil d'État de la manière suivante :

Doivent être considérés comme *maisons :*

1° Les bâtiments de la gare, ceux qui renferment les salles d'attente, buffet, bureaux, logements des employés, magasins de bagages et de marchandises, cabinets d'aisance, remise à voitures, rails et plaques tournantes qui y conduisent et sont leurs dépendances (5);

2° Les maisons de garde-barrières (6);

3° Les marquises et toitures couvrant les quais ;

4° Les remises à pontons des gares maritimes.

Sont classés comme *usines :*

(1) Arrêt du 11 janvier 1866, *Chemin de fer de Lyon.*
(2) Arrêt du 12 août 1868, *Chemin de fer de Lyon.*
(3) Arrêt du 6 juin 1873, *Chemin de fer de Lyon.*
(4) Arrêt du 3 août 1888 *Chemin de fer de Lyon.*
(5) Arrêt du 11 janvier 1866, *Chemin de fer de Lyon.*
(6) Arrêt du 17 août 1864, *Chemin de fer de Lyon.*

1° Les bâtiments pour prises d'eau, les châteaux d'eau, réservoirs, conduites d'eau souterraines ;

2° Les locaux renfermant les machines à vapeur ou hydrauliques et les constructions qui en dépendent (1) ;

3° Les rotondes à locomotives ;

4° Les ateliers et leur outillage fixe ; les rails qu'ils renferment et qui y conduisent ;

5° Les ateliers de montage;

6° Les chantiers qui servent de dépôt pour le matériel ;

7° Les bâtiments qui attiennent aux rotondes, ateliers et remises et les terrains pavés qui en dépendent ;

8° Les fours à coke et leurs dépendances.

Bateaux. — Les bains et moulins sur bateaux, bateaux de blanchisserie, bacs et autres bateaux retenus par de simples amarres sont soumis aux mêmes règles que les bateaux construits sur piliers ou pilotis (loi du 18 juillet 1836, art. 2). Pourtant, ces derniers seuls sont considérés comme immeubles, d'après le Code civil. Tous ces bateaux rentrent dans la catégorie des usines. Par suite, on obtient leur revenu imposable en prenant les deux tiers de leur valeur locative. Remarquons que le Conseil d'État a même étendu l'application de la loi de 1836 aux bacs libres et non amarrés (arrêt du 27 mai 1839).

Nous ne nous sommes occupé, jusqu'à présent, que de l'évaluation *générale* des propriétés bâties d'une commune. Comment doit-on procéder lorsque, pendant la période décennale, il y a lieu d'imposer des constructions nouvelles, reconstructions, ou additions de construction. Le moyen nous est indiqué par l'article 9 de la loi de 1890, qui dispose, dans son premier paragraphe, que « les constructions nouvelles, les reconstructions, les additions de construction seront imposées par comparaison avec les autres propriétés bâties de la commune où elles seront situées. » Cet article proclame, en d'autres termes, le principe d'égalité proportionnelle déjà contenu dans l'art. 2 de la loi de frimaire.

On suit le même mode de taxation pour les maisons construites depuis longtemps et omises à l'impôt.

Ainsi donc, il n'y a plus à prendre la valeur locative et à la

(1) Arrêt du 11 janvier 1866, *Chemin de fer de Lyon.*

réduire d'un quart ou d'un tiers ; on doit comparer la propriété à imposer aux propriétés similaires ou à peu près similaires de la commune et lui assigner un revenu proportionnel aux revenus des termes de comparaison. Par conséquent, si le taux des loyers et des valeurs locatives a baissé, la propriété à cotiser recevra une évaluation supérieure au revenu net réel ; en sens inverse, si le taux augmenté, l'évaluation sera inférieure à ce revenu.

La détermination du revenu imposable dans ces cas spéciaux est faite par le contrôleur assisté du maire et des répartiteurs. En cas de contestation entre le contrôleur, le maire et les répartiteurs, comme la contribution foncière des propriétés bâties est un impôt de quotité, il est statué par le préfet, sur le rapport du directeur. Si la décision est contraire à ce rapport, le différend est tranché en dernier ressort par le ministre (1).

(1) Le principal de la contribution foncière des propriétés bâties, pour 1892, s'est élevé à 67.100.981 francs.

CHAPITRE III

EXEMPTIONS

La contribution foncière a un véritable caractère de *réalité* : l'instruction du 23 novembre 1790 nous le dit en ces termes : « La contribution foncière a pour un de ses principaux caractères d'être indépendante des facultés du propriétaire qui la paye ; elle a sa base sur les propriétés foncières et se répartit à raison du revenu net de ces propriétés. On pourrait donc dire avec justesse que c'est la propriété qui seule est chargée de la contribution et que le propriétaire n'est qu'un agent qui l'acquitte pour elle avec une portion des fruits qu'elle donne. » Il en résulte : 1° que l'exemption d'impôt foncier doit être attachée à la propriété elle-même et non à son détenteur ; 2° que les propriétés foncières doivent être imposées dans les communes où elles sont situées, et non dans celles où habitent leurs possesseurs.

Ces principes sont consacrés par l'art. 2 de la loi du 3 frimaire an VII : « La répartition de l'imposition est faite par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières... » Telle est la règle générale, mais la loi ajoute, aussitôt, qu'il y a des exemptions motivées par l'intérêt public ou par la nécessité d'encourager l'agriculture. Ces exemptions se divisent en deux grandes classes : les unes sont permanentes, les autres temporaires.

Section I. — Exemptions permanentes

Les textes qui déterminent quelles sont les exemptions permanentes sont les art. 103, 105, 106 de la loi du 3 frimaire an VII et le décret du 11 août 1808, reproduit et augmenté par l'art. 403 du Recueil méthodique de 1811.

On a quelquefois douté de la validité du décret de 1808, parce qu'il n'a pas été officiellement promulgué ; cependant, il faut l'appliquer, tout d'abord, parce qu'il n'est, en quelque sorte, que l'explication de l'art. 105 de la loi de frimaire, et ensuite, parce que, inséré avec plus de développement dans l'art. 403 du Recueil méthodique, il a acquis, comme ce dernier, force légale, en vertu de l'art. 29 de la loi du 26 avril 1816.

De ces textes combinés nous pouvons tirer les règles suivantes :

Pour qu'il y ait lieu à exemption de l'impôt foncier, il faut trois conditions :

1°. Qu'il s'agisse d'immeubles non productifs de revenu ;

2°. Que ces immeubles soient affectés à une destination d'utilité générale ;

3°. Que ces immeubles appartiennent soit à l'État, soit aux départements, soit aux communes.

Reprenons chacune de ces règles.

1° **Il faut qu'il s'agisse d'immeubles non productifs de revenu.** — Par là il faut entendre des immeubles qui ne sont pas affermés et qui ne donnent pas de produits destinés à être vendus. L'art. 403 du Recueil méthodique paraît contraire à cette règle quand il déclare non imposables les manufactures de tabac ; mais il n'y a là qu'une apparence, la fabrication et la vente du tabac étant considérées comme un impôt et non comme une source de produits analogues à ceux provenant du domaine privé de l'État.

C'est en vertu de la règle que nous venons de poser que l'on a décidé qu'un établissement de forges, appartenant à l'État et destiné seulement à subvenir aux besoins de notre marine militaire, ne devait pas être soumis à l'impôt foncier, même pour les bâtiments servant à l'habitation du directeur et des ouvriers (arrêt du 4 juillet 1837). Cet établissement a une destination d'utilité générale. On s'est demandé aussi si les communes étaient passibles de l'impôt foncier pour les halles et marchés dont elles tirent un revenu par la location. D'après la jurisprudence, qui est conforme au principe que nous étudions en ce moment, l'exemption profite aux halles et marchés couverts, mais *non clos*,

alors même que les communes y perçoivent des droits de place, lesquels sont moins considérés comme un revenu que comme un impôt municipal (avis du Conseil d'État du 27 avril 1830). Mais, les halles et marchés *clos*, ne pouvant plus être regardés comme une dépendance de la voie publique, sont imposables (arrêts des 26 octobre 1836, 30 octobre 1848, 11 février 1857).

Il faut remarquer que, pour savoir si un immeuble doit ou non payer l'impôt foncier, on doit examiner non pas si, en fait, cet immeuble produit des revenus, mais s'il pourrait en produire. Le Conseil d'État a, par suite, décidé que les abattoirs communaux doivent payer l'impôt foncier, alors même que la commune ne toucherait pas de taxe d'abattage ni aucune autre taxe pouvant la remplacer, parce que les abattoirs sont susceptibles de produire des revenus (arrêt du 19 juillet 1837). Le principe qu'un immeuble n'est exempt de l'impôt foncier que s'il est improductif nous permet de concilier l'art. 403 du Recueil méthodique, qui déclare les hospices, dépôts de mendicité, prisons, maisons de détention exempts de l'impôt foncier, et l'art. 110 de la loi de l'an VII, qui est ainsi conçu : « Les hospices et autres établissements publics acquitteront la contribution assise sur leurs propriétés foncières de toute nature en principal et centimes additionnels. » Ces deux textes se concilient très bien, quand on admet que l'art. 110 n'a trait qu'aux propriétés susceptibles de revenu (et cette interprétation est en quelque sorte commandée par l'art. 105) et que l'art. 403 du Recueil méthodique vise uniquement les biens improductifs.

Les raisons qui ont fait exempter les hospices doivent faire admettre la même solution pour tous les établissements publics de charité : bureaux de bienfaisance, caisses d'épargne, asiles publics d'aliénés, institutions publiques d'aveugles et de sourds-muets. Mais on ne devrait pas considérer comme exempts les monts-de-piété parce que ce sont des établissements publics susceptibles de donner des revenus. Enfin, nous voyons dans l'art. 105 de la loi de frimaire et dans l'art. 403 du Recueil méthodique que les fortifications ne sont pas soumises à l'impôt foncier; mais cet impôt sera dû si l'on tire des revenus de ces immeubles. C'est ce qui arrive quand l'administration permet d'établir des

constructions sur ces terrains, ou quand elle afferme les pâturages qui sont sur les fortifications d'une ville (arrêt du 22 juillet 1839).

2° **Il faut que les immeubles soient affectés à une destination d'utilité générale.** — Les art. 105 et 106 de la loi de frimaire distinguent deux sortes de domaines nationaux improductifs, tous deux exempts de l'impôt foncier : les domaines nationaux improductifs inaliénables (art. 105) et les domaines nationaux improductifs aliénables (art. 106). Les premiers ont bien, comme le veut la règle que nous venons de poser, une destination d'utilité générale, mais il n'en est pas de même des biens nationaux improductifs aliénables tels que tours, châteaux abandonnés, etc. ; il y a donc là, au profit de l'État, une exemption toute particulière.

3° **Il faut que les immeubles appartiennent soit à l'État, soit aux départements, soit aux communes.** — Cette dernière condition a donné lieu à plus de difficultés que les deux précédentes. On a soutenu que nulle part la loi n'exige cette condition, que l'art. 105 de la loi de l'an VII se termine au contraire par ces termes très généraux « autres établissements dont la destination a pour objet l'utilité générale » et que l'art. 403 du Recueil méthodique finit de même. Mais c'est là un système qu'il est bien difficile d'admettre. Plaçons-nous, tout d'abord, aussitôt après la promulgation de la loi de frimaire : l'art. 105 seul aurait pu alors être invoqué dans la question et la solution qui aurait dû être adoptée forcément par tout le monde aurait été que les seuls biens appartenant à l'État étaient exemptés de l'impôt foncier, que les biens appartenant aux villes y étaient au contraire soumis, sauf ceux qui sont indiqués dans l'art. 103. Survinrent ensuite le décret de 1808 et l'art. 403 du Recueil méthodique; ils augmentèrent le nombre des exceptions, mais il serait impossible d'y trouver quoi que ce soit qui permette de penser que le législateur a entendu exempter d'autres biens que ceux qui appartiennent à l'État, aux départements, aux communes.

Il est donc bien téméraire de s'appuyer sur un membre de phrase tel que « autres établissements dont la destination a pour

objet l'utilité publique » afin d'en tirer cette conclusion qu'il n'est pas nécessaire que le bien appartienne à l'État, aux départements, aux communes, pour qu'il puisse jouir de l'exemption d'impôt. En procédant ainsi, on oublie que c'est dans un sens étroit que l'on doit interpréter les exceptions, que dans notre droit le principe général est que tout le monde doit payer l'impôt; on oublie, enfin, qu'il est très dangereux d'argumenter à l'aide d'un texte en prenant une petite partie du texte sans tenir compte du reste, qu'il faut, au contraire, prendre la loi dans son ensemble. Par conséquent, il est nécessaire, pour qu'il y ait lieu à exemption d'impôt, qu'indépendamment des deux conditions déjà citées, l'établissement appartienne soit à l'État, soit aux départements, soit aux communes; il en résulte que les congrégations hospitalières ne sauraient obtenir l'exemption d'impôt pour les bâtiments destinés à recevoir des malades indigents (arrêt du 21 avril 1868). D'après cet arrêt, l'établissement dont il s'agit, bien que reconnu par décret, d'utilité publique, ne constitue pas un service public, parce que ce décret n'a eu pour but que de donner à la congrégation une existence légale. Seront encore soumis à l'impôt foncier les domaines qui, appartenant à un particulier, sont loués par l'État, les départements et les communes pour un usage même d'intérêt général qui les rendrait improductifs (arrêt du 16 juillet 1863). Ces domaines, en effet, n'appartiennent ni à l'État, ni aux départements, ni aux communes.

Cette règle a reçu, en pratique, un tempérament quand il s'agit des biens appartenant aux fabriques et on admet que ces biens peuvent être exemptés de l'impôt foncier: c'est ce qui a été reconnu pour les presbytères appartenant aux fabriques (arrêts des 12 décembre 1851 et 10 mars 1862). Mais, comme le fait remarquer M. Reverchon, « ces dérogations à la règle sont, après tout, plus apparentes que réelles. La fabrique, malgré son caractère mixte, et sous certains rapports qu'il ne faut pas exagérer, constitue un démembrement ou une fraction de l'administration communale; si ses ressources sont insuffisantes, la commune est tenue de lui venir en aide, et l'on peut, dès lors, admettre que, lorsqu'il s'agit de services auxquels la commune

serait tenue de pourvoir, la fabrique qui en assume la charge se substitue à la commune et devient, en quelque sorte, la commune elle-même (1). »

Il semble que les propriétés nationales productives de revenu devraient être exemptées de la contribution foncière ; car il importe peu que l'État se paye à lui-même la taxe. Cela serait rationnel, s'il n'était question que de la part due au Trésor. Mais, lorsqu'il s'agit des charges départementales et communales, le principe de l'égalité contributive ne permet point de les exempter. Elles doivent contribuer à ces charges. Il fallait donc déterminer leur base imposable ; et, ce résultat une fois atteint, on était amené à les imposer aussi pour la part due à l'État, afin d'éviter par là les reproches d'inégalité et de privilège que des esprits étroits ou ignorants auraient pu adresser au sujet de l'exemption. C'est ce qu'avait fait la loi de frimaire. La règle a reçu exception à l'égard des bois et forêts de l'État. La loi du 19 ventôse an IX les a affranchis de l'impôt. Cette exemption était fondée sur ce que leurs produits les plus importants étaient affectés aux divers services publics. Aujourd'hui, les bois et forêts de l'État donnent annuellement des revenus considérables ; malgré cela, le privilège qui leur avait été accordé s'est conservé. Cependant, l'exemption n'est plus complète, comme en l'an IX ; en effet, la loi du 18 juillet 1866, dans son art. 6, déclare que les bois et forêts de l'Etat exonérés du principal de l'impôt supporteront les centimes ordinaires et extraordinaires relatifs aux dépenses départementales et communales.

Dans l'intérêt de l'agriculture, l'art. 85 de la loi de frimaire accorde l'exonération de l'impôt foncier aux « bâtiments servant aux exploitations rurales, tels que granges, écuries, greniers, caves, celliers, pressoirs et autres, destinés soit à loger les bestiaux des fermes et métairies ou à serrer les récoltes ». Le sol et la cour seuls sont cotisés ; on leur attribue, quand ils ne sont pas évalués, le revenu des terres de première classe. Il n'est question, dans cet article, que des établissements *agricoles ;* la destination à l'exploitation rurale ne s'entend que

(1) *Revue critique*, année 1853 ; contribution foncière.

de l'affectation aux besoins du domaine, de la ferme ou de la métairie et la dispense cesserait si le bâtiment, tout en demeurant « grange, écurie, grenier, cave, cellier, pressoir, etc... », était utilisé pour d'autres besoins, par exemple, pour le service personnel. Le bénéfice de cette disposition a été étendu, par l'art. 5 de la loi du 8 août 1890, aux bâtiments qui servent à loger, indépendamment des bestiaux des fermes et des métairies, les gardiens de ces bestiaux.

Les ponts, viaducs ne sont imposables que lorsqu'ils sont la propriété d'un particulier ou d'une compagnie. Ils ne sont d'ailleurs taxés que pour les terrains occupés par les deux culées. Lorsque ces terrains ne sont pas cotisés, ils sont évalués sur le pied des meilleures terres.

La propriété minérale, qui est soumise à une redevance spéciale, est, par suite, affranchie de l'impôt foncier. Cette exemption, toutefois, affecte particulièrement le *tréfonds* minéral et ne profite pas à tous les bâtiments servant à l'exploitation. Ceux qui présentent par eux-mêmes une valeur locative, c'est-à-dire qui produisent ou sont susceptibles de produire un revenu propre, intrinsèque, distinct de celui de la mine, sont assujettis à l'impôt des propriétés bâties au même titre et dans les mêmes conditions que toute autre propriété bâtie. Il n'y a, en réalité, d'exonérés que les bâtiments qui constituent une partie de l'*outillage même dans la mine* (1).

Les exemptions que nous venons d'énumérer, quoique permanentes, ne sont point pour cela perpétuelles. Elles cessent lorsque les biens auxquels elles sont accordées viennent à perdre l'une des qualités qui les ont motivées. Ces biens rentrent alors dans le droit commun. Par application des art. 2 de la loi de frimaire et 9 de la loi de 1890, qui exigent que l'impôt foncier soit proportionnel, ces propriétés sont cotisées par comparaison avec les propriétés similaires, sans préjudice du droit de réclamation des contribuables.

(1) Arrêt du 7 mai 1878, *Mines d'Anzin*

Section II. — Exemptions temporaires

Les exemptions temporaires sont accordées par le législateur tantôt pour encourager l'agriculture, tantôt dans un but d'humanité. Elles sont relatives : 1°. aux propriétés non bâties ; 2°. aux propriétés bâties.

§ 1er. — propriétés non baties

Les art. 111 à 115 de la loi de frimaire garantissent au propriétaire que les améliorations qu'il fera n'auront pas pour résultat immédiat de lui attirer une *angmentation d'impôt*. Le délai de tolérance qu'on lui accorde ainsi dure pendant un intervalle qui varie de 5 à 30 ans, selon la nature des travaux.

1°. La cotisation des *marais que l'on dessèche* ne peut être augmentée pendant 25 ans (art. 111);

2°. La cotisation des *terres vaines et vagues depuis quinze ans* que l'on met en culture autre que celle d'arbres fruitiers ne peut être augmentée pendant 10 ans (art. 112);

3°. La cotisation des *terres en friche depuis dix ans* que l'on exploite ou sème en bois ne peut être augmentée pendant 30 ans (art. 113) ;

4°. La cotisation des *terres vaines et vagues ou en friche depuis quinze ans* qui seront plantées en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers ne pourra être augmentée pendant 20 ans (art. 114) ;

5°. La cotisation des *terrains déjà en valeur* que l'on plantera en vignes, mûriers ou autres arbres fruitiers ne pourra être augmentée pendant 15 ans (art. 115).

L'art. 116 de la même loi établit un privilège encore plus étendu ; il accorde à celui qui *plante ou sème un bois dans un terrain déjà en valeur* une modération pendant 30 ans des trois quarts de l'impôt foncier qui grevait son terrain. L'art. 226 du Code forestier, modifié par la loi du 18 juin 1859, contient une disposition presque analogue : « Les semis et plantations de bois sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et

dans les landes, seront exempts de tout impôt pendant 30 ans. » Entre ces deux dispositions, il y a une triple différence : 1°. les semis ou les plantations de bois que l'on fait dans des *terrains en valeur* sont régis par l'art. 116 de la loi de frimaire et non par l'art. 226 du Code forestier; 2°. l'art. 116 n'accorde qu'un dégrèvement des trois quarts, tandis que l'art 226 accorde une remise entière ; 3°. la demande en exemption basée sur l'art. 226 doit être présentée au sous-préfet de l'arrondissement ; elle est jugée par le conseil de préfecture, après avis des répartiteurs, du contrôleur et du directeur ; le propriétaire qui veut obtenir l'exemption en se fondant sur l'art. 116 est tenu de faire à la sous-préfecture, avant le commencement des travaux, une *déclaration* détaillée des terrains ; le sous-préfet fait procéder à la visite des immeubles ; il en est dressé un procès-verbal qui reste affiché dans la commune pendant vingt jours, afin que les contribuables puissent contester la *déclaration*. Après ce délai, le sous-préfet décide si le *déclarant* a droit ou non à l'exemption ; sa décision peut faire l'objet d'une *demande* au conseil de préfecture, sans préjudice du recours devant le Conseil d'Etat.

Il reste une difficulté à résoudre. La loi du 15 septembre 1807, dans son article 37, a établi, comme nous l'avons dit, la fixité des évaluations cadastrales ; quelles que soient les améliorations qu'on apporte aux propriétés non bâties, leur cotisation ne change pas dans les communes cadastrées. Or, comme aujourd'hui toutes les communes le sont, à quoi sert de remplir les formalités que nous avons indiquées ? Les articles de la loi de l'an VII, relatifs aux exemptions, ne sont-ils pas virtuellement abrogés par suite de la permanence des évaluations cadastrales ?

Il faut distinguer entre les art. 111 à 115 de la loi de frimaire, qui se bornent à maintenir le *statu quo* pendant un certain nombre d'années, à l'égard du propriétaire qui a amélioré son fonds et les art. 116 de la même loi et 228 du Code forestier, qui accordent le dégrèvement de l'impôt antérieur.

Pour les premiers, il est certain que, si les opérations du cadastre ne sont pas changées pendant les délais fixés, les propriétaires seront sans intérêt à invoquer leurs dispositions, puisque la loi commune actuelle, c'est-à-dire, la loi du 15 sep-

tembre 1807 (art. 37) garantit tous les propriétaires de terrains non bâtis contre les augmentations d'impôt à raison des améliorations qu'ils peuvent faire à leurs fonds. Mais comme la règle de la fixité des évaluations cadastrales peut être changée et que d'ailleurs l'art. 7 de la loi du 7 août 1850 autorise, sous certaines conditions, la réfection du cadastre dans toute commune cadastrée depuis trente ans au moins, il en résulte que tous les propriétaires ont un intérêt réel à se prémunir contre des augmentations possibles d'impôt en s'assurant d'avance pour la durée respective établie par les textes dont il s'agit.

Quant aux avantages conférés par l'art. 116 de la loi de l'an VII et par l'art. 228 du Code forestier, on peut en jouir *immédiatement* sans que la règle de la fixité des évaluations cadastales y fasse obstacle.

Pour encourager les plantations et replantations de vignes dans les arrondissements déclarés atteints par le phylloxéra, le législateur a décidé que les terrains nouvellement plantés en vignes seraient exempts de l'impôt foncier pendant quatre ans (loi du 1er décembre 1887, art. 1). Aux termes du décret du 2 mai 1888 relatif à l'exécution de cette loi, tout contribuable qui veut jouir de cette exemption temporaire doit adresser à la sous-préfecture une déclaration contenant l'indication *cadastrale* des terrains par lui nouvellement plantés ou replantés en vignes. Ces déclarations établies sur des formules imprimées que les mairies tiennent à la disposition des intéressés doivent être effectuées au plus tard dans les trois mois de la publication du rôle de l'année qui suit celle pendant laquelle la plantation ou la replantation a été effectuée. Les déclarations faites après l'expiration de ce délai ne donnent droit à l'exemption que pour les années restant à courir.

§ 2. — PROPRIÉTÉS BATIES

Des exemptions temporaires sont accordées aux propriétés bâties pour les faits suivants :

1°. **Constructions et reconstructions.** — Aux termes de l'art. 88 de la loi de frimaire, les maisons, fabriques, manufac-

tures, forges, moulins et autres usines nouvellement contruits ou reconstruits n'étaient soumis à la contribution foncière que la troisième année après leur achèvement. Ces dispositions ont été confirmées par la loi du 8 août 1890, art. 5, paragraphe 2. Mais, pour que la matière imposable n'échappe pas à l'application de la taxe, la loi nouvelle oblige le propriétaire à révéler lui-même l'existence de son bâtiment. A cette fin, le propriétaire qui veut jouir de l'exemption temporaire de deux ans doit faire à la mairie de la commune, et dans les quatre mois à partir de l'*ouverture des travaux*, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et la désignation, d'après les documents cadastraux, du terrain sur lequel il doit être construit (art. 9, paragr. 3).

La conversion d'un bâtiment rural en maison ou en usine et l'affectation de terrains à des usages commerciaux ou industriels étant assimilées par le même article aux constructions nouvelles sont soumises à la formalité de la déclaration.

Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction non déclarées ou déclarées après les délais sont imposées à partir du 1er janvier de l'année qui suit celle de leur achèvement. Si elles sont terminées depuis plusieurs années, leurs cotisations établies au moyen de rôles particuliers dans l'année même de leur découverte et calculées d'après le mode suivi pour les immeubles imposés sur les rôles primitifs sont multipliées par le nombre d'années écoulées entre l'année de l'achèvement et celle de la découverte, y compris cette dernière, sans toutefois pouvoir être plus que quintuplées (art. 10).

Une construction n'est terminée que quand le bâtiment peut servir à l'usage auquel il est destiné. Il n'est point difficile de constater quand il y a construction ; mais que faut-il entendre par reconstruction ? Il a été décidé qu'un propriétaire qui démolit les distributions de sa maison et qui exécute des travaux importants à l'intérieur, tout en conservant les murs de face, ne reconstruisait pas dans le sens de la loi (arrêt du 28 novembre 1834). Si les différentes parties dont se compose un immeuble bâti n'ont pas été terminées la même année, il y a lieu d'imposer chaque partie

à compter du 1er janvier de l'année qui suit celle dans laquelle elle a été terminée (arrêt du 27 mai 1887).

2°. Vacance. — Aux termes de l'article 38 de la loi du 15 septembre 1807, les propriétaires de propriétés bâties sont admis à se pourvoir en *remise* ou en *modération* dans le cas de perte totale ou partielle de leur revenu d'une année. Les vacances de maisons ou d'usines ne peuvent donner lieu à un dégrèvement qu'autant qu'elles sont indépendantes de la volonté des propriétaires et que ces derniers ont fait toutes les démarches nécessaires pour louer leurs immeubles.

Il faut bien le remarquer, il ne s'agit pas ici, en principe, d'un *droit absolu* pour les propriétaires qui subissent ainsi une perte de revenu ; la loi de 1807 n'accorde qu'une faveur (*remise* ou *modération*) qu'il appartient au préfet, en premier ressort, et au ministre, en dernier ressort, de distribuer. Les dispositions de l'art. 38 de la loi du 15 septembre 1807 n'ont pas été modifiées par la loi de 1890. La situation de ces propriétaires est pourtant très intéressante et le législateur eût sagement fait en leur accordant un droit au dégrèvement.

Une décision *ministérielle* interprétative de la loi de 1807 a expliqué que les mots *perte totale* ou *partielle de revenu d'une année* devaient s'entendre des pertes occasionnées par la vacance *trimestrielle* comme par la vacance *annuelle*.

Cette faveur de la loi de 1807 était souvent appliquée, trop souvent peut-être, car, en 1885, il fut question de la supprimer purement et simplement. Le parlement se contenta de rendre plus rigoureuses les conditions d'octroi de l'exemption. En effet, la loi de finances du 8 août 1885, non abrogée, a restreint la faveur, en ce qui concerne les *maisons*, au cas de perte de revenu d'une année au moins : « à partir du 1er janvier 1886, les vacances de maisons, ou de parties de maison ne donneront lieu à remise ou modération d'impôt *foncier* que lorsque l'inhabitation aura duré une année au moins. » La loi de 1885 ne parlant que des maisons, les vacances d'usines continuent à être régies par la loi de 1807.

Que décider pour les vacances relatives aux terrains affectés à

des usages commerciaux ou industriels ? On sait que ces immeubles sont assimilés aux maisons. Dès lors, nous pensons que les propriétaires de ces terrains peuvent, en cas de vacance par manque de locataires, demander la remise de l'impôt.

CHAPITRE IV

FIXATION DE L'IMPÔT

La contribution foncière des propriétés non bâties est établie par voie de répartition ; la contribution foncière des propriétés bâties est un impôt de quotité. Nous allons examiner quelles sont les autorités chargées de fixer le montant de chacun de ces impôts et comment elles procèdent.

Section I. — Propriétés non bâties

Le législateur ne pouvant s'occuper de la répartition de l'impôt dans tous ses détails se borne à le répartir seulement entre les départements. L'Administration des contributions directes a procédé plusieurs fois à l'évaluation des revenus territoriaux, *abstraction faite du revenu de chaque parcelle*. Les résultats de ces travaux n'ont été utilisés que d'une manière tout à fait incomplète. Ils n'ont servi qu'à faire accorder des dégrèvements aux circonscriptions surchargées.

Le contingent fixé par la loi de finances pour chaque département est ensuite réparti par le Conseil général entre les divers arrondissements; cette opération s'appelle *répartement*. Le conseil d'arrondissement répartit entre les communes le contingent de l'arrondissement ; cette répartition prend le nom de *sous-répartement*. C'est là, un mode de procéder qui a pris naissance chez nous en 1791. Avant la loi de pluviôse an VIII, la répartition du contingent départemental était effectuée par l'Administration centrale du département (loi du 22 décembre 1789, section III, art. 1 ; loi du 22 brumaire an VI, art. 1 ; loi du 3 frimaire an VII, art. 25). La loi du 28 pluviôse an VIII, en supprimant les Administrations centrales et en les remplaçant par les conseils géné-

raux, a chargé ces derniers de faire la répartition (art. 6). Cette même règle se retrouve dans l'art. 1 de la loi du 10 mai 1848 et enfin dans l'art. 37 de la loi du 10 août 1871, qui est actuellement en vigueur.

Les conseils d'arrondissement, dans la première partie de leur session qui s'ouvre quelques semaines avant celle que le conseil général tient annuellement au mois d'août, délibèrent sur les plaintes auxquelles a donné lieu le contingent de l'arrondissement et sur les demandes en réduction de contingent formées par les communes. Ces délibérations sont transmises au préfet, qui, après avoir pris l'avis du directeur des contributions directes, les soumet au conseil général. Cette assemblée, dans sa réunion d'août, statue sur les réclamations des communes et procède à la répartition. Elle fait son travail en se servant des documents qui peuvent lui être fournis par l'Administration des contributions directes (notamment, des résultats de l'évaluation des revenus territoriaux effectuée de 1879 à 1884), des avis envoyés par les conseils d'arrondissement et enfin des rapports du directeur des contributions directes et du préfet. Le Conseil général est absolument maître d'établir la répartition entre les arrondissements comme il le juge convenable, et sa décision à cet égard est souveraine, car il agit en vertu d'une délégation du pouvoir législatif. Quand le conseil général prononce une réduction en faveur d'une commune, il peut déclarer que le montant de la réduction sera rejeté sur *tous* les arrondissements ou seulement sur *celui* dont la commune réclamante fait partie. Lorsqu'il se sépare sans avoir procédé à la répartition de l'impôt foncier, les contingents des arrondissements sont arrêtés par le préfet d'après les bases de la répartition précédente. Le conseil général ayant un pouvoir absolu en matière de répartition, le contingent fixé pour chaque arrondissement peut varier d'une année à l'autre.

La répartition entre les communes, qui était confiée autrefois aux assemblées de district, appartient, depuis la loi de pluviôse an VIII, aux conseils d'arrondissement. Les contingents des arrondissements une fois fixés par le conseil général, le préfet notifie, dans un acte nommé *mandement général*, à chaque sous-préfet, le contingent de son arrondissement. Dans la seconde

partie de sa session le conseil d'arrondissement répartit ce contingent entre les communes, en se servant des mêmes données que le conseil général ; mais son pouvoir n'est pas aussi considérable. Tout d'abord, il est tenu de se conformer dans son travail aux décisions rendues par le conseil général sur les réclamations des communes. S'il ne le faisait pas, le préfet, en conseil de préfecture, établirait la répartition d'après lesdites décisions, et alors la somme dont la contribution d'une commune déchargée se trouverait réduite serait répartie au centime-le-franc sur toutes les autres communes de l'arrondissement (loi du 10 mai 1838, art. 46). De plus, la répartition telle qu'elle a été faite par le conseil d'arrondissement peut être l'objet de réclamations de la part des communes au conseil général. Cette dernière assemblée statue souverainement, en d'autres termes, le ministre, le conseil de préfecture ne pourraient pas plus être saisis de ces réclamations faites par les communes que des plaintes que voudraient présenter un conseil d'arrondissement contre la répartition entre les divers arrondissements. Les réclamations adressées par les communes au conseil général ne sauraient servir que pour l'avenir, car les conseils généraux ou les conseils d'arrondissement ne peuvent s'occuper que des contributions afférentes à l'exercice qui a motivé leur convocation. Dès lors, une commune reconnue surchargée ne peut obtenir le remboursement de ce qu'elle a payé en trop. Si le conseil d'arrondissement n'avait pas procédé à la répartition, le préfet y pourvoirait en assignant à chaque commune son contingent d'après les bases de la répartition précédente.

La *quotité* du contingent départemental ne peut être changée par le conseil général ; de même, aussi, le conseil d'arrondissement ne peut modifier la *quotité* du contingent assigné à l'arrondissement.

Le sous-préfet, lorsque les travaux du conseil d'arrondissement sont terminés, notifie aux maires des communes, dans des actes appelés *mandements*, les contingents de ces communes ; il reste alors à répartir le contingent communal entre les contribuables.

Ce travail diffère de la répartition aux autres degrés en ce qu'il s'appuie *uniquement* sur les renseignements fournis par le

cadastre. Il y a deux opérations distinctes dans la répartition individuelle : l'une consiste à fixer le revenu cadastral des parcelles qui deviennent imposables, à déterminer celui des parcelles ou des portions de parcelle qui cessent de l'être, à opérer sur les matrices les réductions de revenu que le conseil de préfecture a prononcées sur réclamations concernant des parcelles détériorées ou dégradées par suite d'un événement extraordinaire (en dehors de ces trois cas, aucune modification ne peut être apportée au revenu total de chaque parcelle) (1) et à constater les mutations de propriétés ; l'autre a pour but de calculer la cotisation de chaque contribuable.

La première est exécutée par les répartiteurs assistés du contrôleur. La commission des répartiteurs est composée de sept membres : 1°. le maire et son adjoint, quand la commune a moins de 5.000 habitants, et dans les autres communes deux conseillers désignés à cet effet ; 2°. cinq membres, contribuables *fonciers* de la commune, dont deux au moins non domiciliés dans ladite commune, s'il s'en trouve de tels (loi du 3 frimaire an VII, art. 9). La nomination des cinq répartiteurs est faite chaque année par le sous-préfet. Indépendamment des sept répartiteurs titulaires, le sous-préfet nomme chaque année cinq répartiteurs suppléants, afin que les répartiteurs titulaires, qui, pour une cause *quelconque*, se trouveraient empêchés de remplir leurs fonctions, puissent être immédiatement remplacés. Les répartiteurs titulaires et suppléants sont choisis sur une liste de 20 contribuables *fonciers* désignés par le conseil municipal (loi du 5 avril 1884, art. 61). Les sept répartiteurs délibèrent en commun. Ils ne peuvent prendre aucune détermination s'ils ne sont au nombre de cinq, au moins, présents.

A Paris, où les attributions des maires des arrondissements ne correspondent pas à celles des maires des autres communes de France, la commission de répartition est composée également de sept membres (loi du 24 juin 1880) ; on l'appelle commission

(1) Cependant, en cas de changement dans les limites d'une commune, on modifie le revenu des parcelles du territoire annexé de manière à ce que ces parcelles supportent dans la nouvelle commune un impôt en principal égal à celui qu'elles payaient dans l'ancienne.

des contributions directes. Indépendamment des répartiteurs titulaires, il existe à Paris des répartiteurs-adjoints dont le nombre varie suivant les besoins du service (1).

Lorsqu'une propriété non bâtie est nouvellement formée par alluvion ou lorsqu'une propriété non bâtie, précédemment non imposable, devient passible de l'impôt, les répartiteurs, assistés du contrôleur, évaluent la propriété nouvelle dans la même proportion que les autres biens de la commune où elle est située.

Quand une propriété non bâtie disparaît partiellement ou totalement par corrosion, ou quand elle cesse d'être imposable en totalité ou en partie, les répartiteurs et le contrôleur déterminent le revenu qu'il y a lieu de supprimer.

Les mutations de propriétés doivent être opérées à la *diligence des parties intéressées*. Tant que cette formalité n'a point té remplie, l'ancien propriétaire demeure imposé au rôle et ses héritiers peuvent être contraints au payement de l'imposition foncière, sauf leur recours contre le nouveau propriétaire (loi du 3 frimaire an VII, art. 36).

Le contrôleur opère les mutations de propriétés dans la commune de sa résidence ; ce travail est confié au percepteur pour les autres communes (instruction ministérielle du 2 mars 1886, art. 26). Lorsque la mutation résulte d'un acte enregistré et qu'il n'y a aucun doute sur l'identité de la propriété, la feuille de mutation est rédigée sans que la présence des parties soit nécessaire. Dans tout autre cas, il faut que les intéressés donnent les indications utiles, et la feuille de mutation doit être signée par eux ou par les répartiteurs ; tant que les agents des contributions directes n'ont pas reçu ces indications, l'ancien propriétaire reste imposé ; mais il conserve son recours contre le nouveau propriétaire.

La mission des répartiteurs est terminée ; il ne reste plus qu'à calculer les cotisations individuelles ; c'est la seconde partie de la répartition du contingent communal.

Toutes les mutations de propriétés sont appliquées sur les ma-

(1) Les répartiteurs titulaires sont pris parmi les répartiteurs-adjoints. Les uns et les autres sont nommés par le préfet de la Seine, et reçoivent un traitement. L'emploi de répartiteur-adjoint n'est donné qu'à la suite d'un concours.

trices. A l'aide des feuilles de mutation rédigées dans les communes par les contrôleurs et approuvées par les répartiteurs, le directeur dresse l'état des diminutions et des augmentations de matière imposable. A cet effet, il divise, pour chaque commune, par le total des revenus cadastraux constatés dans la précédente répartition, la contribution en principal résultant de cette répartition. Le quotient obtenu (appelé centime-le-franc en principal) est ensuite multiplié d'un côté par le montant du revenu afférent aux pertes de matière imposable, d'un autre côté, par le montant du revenu relatif aux accroissements de matière imposable. Le contingent assigné à la commune par le Conseil d'arrondissement ou par le Préfet est modifié d'*office* par le directeur des contributions directes en raison de ces moins-values ou de ces plus-values.

On connaît de cette manière le nouveau principal de la contribution. La division de cette somme par le nouveau total des revenus cadastraux donne le centime-le-franc en principal. Pour déterminer la cotisation en principal de chaque contribuable il suffit ensuite de multiplier ce centime-le-franc par le revenu cadastral.

Les sommes dont les contingents communaux ont été diminués ou augmentés viennent également en diminution ou en augmentation des contingents de l'arrondissement et du département.

Ainsi donc, les contingents des arrondissements et des communes sont rectifiés d'*office* par le directeur, suivant les pertes et les accroissements de matière imposable; en d'autres termes, les sommes assignées par le conseil général et les conseils d'arrondissement ou par le Préfet ne sont pas définitives; elles sont diminuées ou augmentées d'après les résultats du travail des mutations. Ce procédé est justifié par les art. 42 et 43 de la loi du 17 juillet 1819. Aux termes du premier, les propriétés qui deviennent imposables seront cotisées comme les autres propriétés de même nature et *accroîtront le contingent* de chaque département, de chaque arrondissement et de chaque commune. D'après l'art. 43, à l'égard des propriétés qui cessent d'être imposables, les communes, arrondissements et départements où elles sont situées seront *dégrevés de la contribution* jusqu'à concurrence de la

part que lesdites propriétés prennent dans la matière imposable. Les expressions « *accroîtront le contingent* », « *seront dégrevés de la contribution* » montrent *qu'on ne peut se dispenser* de modifier les contingents et que cette rectification *ne doit avoir lieu* que dans les communes et les arrondissements où le mouvement de la matière imposable s'est produit. Si on soumettait au conseil général et aux conseils d'arrondissement les résultats du mouvement de la matière imposable constatés dans les communes et destinés à être appliqués sur les rôles faisant l'objet de la loi de finances, ces assemblées, en vertu de leur pouvoir souverain, pourraient les rejeter sur des circonscriptions autres que celles qu'ils concernent. Par suite, il appartient à l'administration *seule* d'opérer, conformément aux décisions des répartiteurs, les changements survenus dans la matière imposable.

Comme on vient de le voir, il n'y a aucune analogie entre la répartition individuelle et la répartition aux autres degrés. Le travail des répartiteurs n'est pas, en réalité, une répartition. La règle de la fixité des évaluations cadastrales ne permet pas aux répartiteurs de modifier ces évaluations en dehors des cas prévus par la loi. Aussi, le travail des mutations peut-il être fait avant ou après la réunion du conseil général et des conseils d'arrondissement.

Section II. — Propriétés bâties

La contribution foncière des propriétés bâties étant un impôt de quotité, les conseils généraux et les conseils d'arrondissement n'ont pas à intervenir dans son établissement. Chaque année, la loi de finances fixe le taux en principal à appliquer au revenu imposable déterminé conformément aux art. 5, 6 et 9 de la loi de 1890. Jusqu'à ce jour, ce taux a été de 3, 20 p. 100 (1). Le mécanisme, on le voit, est d'une grande simplicité; il n'exige

(1) Depuis l'application de la loi de 1890, ce taux n'est appliqué que pour moitié dans le département de la Corse.

aucune des nombreuses opérations nécessitées par la contribution foncière des propriétés non bâties. Chacun peut se rendre compte immédiatement de l'impôt en principal qu'il aura à payer à l'Etat.

CHAPITRE V

CENTIMES ADDITIONNELS

Dans toutes les explications que nous avons données, il n'a été question que du principal de l'impôt foncier, mais ce n'est pas à cela que se limitent les charges de la propriété immobilière. Au *principal de l'impôt*, il faut joindre les centimes additionnels, c'est-à-dire, les suppléments *calculés au marc-le-franc de ce principal* (1).

Ces centimes additionnels se distinguent en :

1°. Centimes additionnels généraux établis au profit de l'État et avec affectation spéciale;

2°. Centimes additionnels départementaux établis au profit du département ;

3°. Centimes additionnels communaux établis au profit de la commune.

Centimes additionnels généraux. — On désigne sous ce nom :

1°. Les centimes pour l'instruction primaire (art. 27 de la loi du 19 juillet 1889)..... 8 c.

2°. Les centimes représentant les frais de perception des 4 centi-

(1) Le Parlement, craignant que la loi de 1890, qui a modifié d'une manière assez sensible le principal de la contribution foncière dans un grand nombre de départements et de communes (dégrèvement accordé sur la contribution foncière des propriétés non bâties et transformation de la contribution foncière des propriétés bâties en impôt de quotité) ne fît trop varier le produit total des centimes départementaux et communaux établis pour plusieurs années sous l'ancienne législation, a décidé que pour le calcul de ce produit on prendrait, comme base, le montant du principal inscrit aux rôles de 1890, en tenant compte toutefois des mouvements de la matière imposable. Cette mesure n'a qu'un caractère provisoire; on continue donc jusqu'à nouvel ordre à appliquer l'ancienne législation en ce qui concerne la détermination du principal de la contribution foncière des propriétés bâties devant servir au calcul des centimes locaux (loi du 18 juillet 1892, art. 32).

mes antérieurement perçus au profit des communes pour dépenses de l'instruction primaire (art. 27 de la même loi)..... 0 c. 12

3°. les centimes pour secours en cas de grêle, de gelée, d'inondation, d'incendie ou d'autres cas fortuits (loi du 17 juillet 1819 = état B).... 1 c.

4°. Les centimes pour dégrèvements et non-valeurs, calculés non seulement sur le *principal*, mais encore sur le *produit* des 8 c. 12 pour dépenses de l'instruction primaire et sur le *montant* des impositions départementales et communales. Ces suppléments s'élèvent pour la contribution foncière des propriétés non bâties à..... 2 c. 5

et pour la contribution foncière des propriétés bâties à... 3 c.

(lois des 8 août 1890, art. 27, et 18 juillet 1892, art. 17 et 18).

Centimes additionnels départementaux. — Les centimes au profit du département sont votés par le conseil général dans la limite du maximum fixée chaque année par la loi de finances ou autorisés par des lois spéciales (loi du 10 août 1871, art. 40 et 41). Ils se divisent en centimes ordinaires et centimes extraordinaires. Les premiers servent à solder des dépenses ordinaires, les seconds, des dépenses extraordinaires.

Les centimes ordinaires ne peuvent dépasser la limite du maximum. Quand le maximum est atteint pour les centimes extraordinaires, les nouveaux centimes votés par le conseil général ne sont imposés que si une loi autorise cette imposition.

Centimes additionnels communaux. — Il y a deux catégories de centimes communaux: 1°. les centimes ordinaires ou obligatoires, qui sont destinés au payement des dépenses ordinaires ou obligatoires, c'est-à-dire des dépenses annuelles et permanentes. (On trouve l'énumération de ces dépenses dans l'art. 136 de la loi du 5 avril 1884); 2°. les centimes extraordinaires, qui concernent les dépenses accidentelles ou temporaires. Ces divers centimes sont votés par le conseil municipal, mais il n'a pas toujours le pouvoir suffisant pour le faire à lui seul quand il s'agit des centimes extraordinaires.

Chaque année, le conseil général fixe, dans les limites déterminées par la loi de finances, le maximum du nombre de centimes extraordinaires que les conseils municipaux sont autorisés

à voter pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale.

Le conseil municipal peut voter, sans avoir besoin d'autorisation et dans la limite du maximum, quand le législateur en a fixé une, les centimes pour dépenses ordinaires. Quant aux centimes extraordinaires, le conseil municipal peut également voter sans autorisation: 1°. trois centimes exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires ; 2°. trois centimes exclusivement affectés aux chemins ruraux reconnus ; 3°. des centimes pour dépenses extraordinaires, dans la limite du maximum fixé chaque année par le conseil général, pourvu qu'ils ne dépassent pas cinq et que la perception ne soit pas de plus de cinq ans.

Le conseil municipal vote, sauf approbation du préfet, les contributions extraordinaires qui dépassent 5 centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général et dont la durée excédant 5 ans n'est pas supérieure à 30 ans. Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le conseil général est autorisée par décret du président de la République. Si la contribution est établie pour une durée de plus de 30 ans, le décret est rendu après avis du Conseil d'État (loi du 5 avril 1884, art. 141 et 142).

Quand il y a insuffisance de revenus, l'établissement des centimes destinés à combler le déficit est arrêté par le préfet, s'il s'agit de dépenses obligatoires, et, par décret, dans les autres cas (loi du 5 avril 1844, art. 133).

A ces centimes communaux il faut ajouter pour frais de perception 3 centimes par franc du *montant* des impositions communales augmentées du produit des centimes pour dégrèvements et non-valeurs calculés sur ce montant (loi du 20 juillet 1837, art. 5).

Les propriétés bâties ne supportent pas d'autres suppléments que ceux qui viennent d'être énumérés. Les propriétés non bâties, outre le principal et les centimes additionnels, doivent supporter les sommes qui ont été déclarées réimposables, parce que la contribution foncière des propriétés non bâties est un impôt de répartition (arrêté du 24 floréal an VIII, art. 14, et loi du 13 floréal an X, art. 22).

CHAPITRE VI

DÉBITEUR DE L'IMPÔT

La contribution foncière étant un impôt réel, c'est-à-dire assis sur tous les produits de l'immeuble, doit être inscrite au nom de celui qui a la propriété utile ou possession de l'immeuble. Le plus souvent la propriété directe et la propriété utile sont réunies dans les mêmes mains. L'impôt est alors porté au nom du propriétaire. Quand la nue-propriété appartient à une personne et l'usufruit à une autre, c'est cette dernière que l'on inscrit sur le rôle, car, aux termes de l'art. 608 du Code civil, l'usufruitier doit les contributions assises sur les biens-fonds, objet de son usufruit.

Les fermiers ou locataires ne peuvent être imposés pour les biens qu'ils ont pris à ferme ou à loyer. Il est vrai qu'ils peuvent, au point de vue du recouvrement, être poursuivis pour le payement de la contribution foncière de ces biens, mais, dans la circonstance, le propriétaire ou usufruitier est tenu de recevoir le montant des quittances de cette contribution pour comptant sur le prix des fermages ou loyers, à moins que le locataire ou fermier n'en soit chargé par son bail (lois du 17 brumaire an V, art. 8, et du 3 frimaire an VII, art. 147).

Lorsque le propriétaire du sol n'est pas propriétaire des constructions ajoutées par le locataire, l'impôt dû pour ces constructions est établi au compte du locataire. Si l'immeuble élevé par le locataire ne l'a été qu'en exécution des stipulations expresses du bail ou s'il doit revenir au propriétaire du sol en fin de bail sans indemnité, alors il représente une fraction du prix de location, vient en augmentation du revenu du bailleur et fait *immédiatement* accession au sol. L'impôt de cette construction doit, par conséquent, figurer à l'article du propriétaire du sol.

L'usager est assimilé à l'usufruitier. Si l'usager occupe la totalité de la maison ou de l'usine, il est assujetti au payement total des contributions (Code civil, art. 635) ; s'il ne prend qu'une portion des revenus, il n'est tenu de l'impôt que dans la proportion de son droit d'usage.

L'emphytéose ressemble au bail à loyer en ce que les deux contrats sont faits à la charge d'une redevance annuelle; mais l'emphytéose diffère du louage en ce qu'elle est une aliénation de la propriété utile au profit du preneur pendant tout le temps que doit durer le contrat, la propriété directe demeurant réservée au bailleur. Dans ces conditions, qui doit supporter l'impôt foncier assis sur l'immeuble ? Le Conseil d'État consulté sur cette question a exprimé l'opinion que les contributions imposées sur les propriétés tenues à bail emphytéotique doivent être à la charge de l'emphytéote, alors même qu'il n'a pas été astreint expressément à ce payement par l'acte de bail. Cette assemblée a considéré, en outre, que la disposition de la loi du 23 novembre-1er décembre 1790, qui autorise le débiteur de la rente à la retenue du cinquième sur la redevance, pour représenter la contribution due par le bailleur, est textuelle et précise, que par conséquent le bailleur ne peut lui contester ce droit de retenue, à moins que le contraire n'ait été expressément stipulé dans le pacte emphytéotique (avis du 2 février 1809). Il résulte de cette explication que l'emphytéote doit être inscrit au rôle.

La concession ne prend qu'exceptionnellement l'aspect d'un bail emphytéotique. Dans la plupart des cas, c'est un contrat administratif par lequel l'administration attribue aux personnes qui s'engagent à exécuter un travail déterminé le droit de percevoir, pendant un certain nombre d'années, les revenus que l'immeuble donnera ; les concessionnaires de ce travail n'ont pas le droit de propriété, ils n'ont qu'un droit de jouissance qui passera au concédant à la fin de la période de concession. Il est admis par la jurisprudence que l'impôt foncier, pour cette seconde forme de la concession, est à la charge du concédant sans distinguer si ce dernier a conservé en partie ou abandonné totalement la jouissance de l'immeuble, objet du contrat (arrêts des 26 décembre 1879, 29 juillet 1881).

En matière de chemin de fer exécuté dans les conditions de la loi du 11 juin 1842, c'est-à-dire construit en totalité ou en partie par l'État, le cahier des clauses et conditions générales met à la charge des compagnies concessionnaires l'impôt de chacune des sections comprises entre deux stations principales, à partir du 1er janvier qui suit la reconnaissance définitive de ces sections.

CHAPITRE VII

RÉCLAMATIONS

Section I. — Nature des demandes

Lorsqu'il a appliqué les mutations sur les matrices, qu'il connaît les principaux de la contribution foncière des propriétés non bâties et ceux de la contribution foncière des propriétés bâties, le nombre des centimes généraux, celui des centimes départementaux et celui des centimes communaux, et pour la contribution foncière des propriétés non bâties le montant des réimpositions, le directeur dresse les rôles qui sont ensuite rendus exécutoires par un arrêté du préfet (arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 13). Les rôles ainsi homologués sont transmis aux percepteurs qui doivent les faire publier par les maires ou adjoints. Cette publication a une très grande importance, car elle forme le point de départ du délai accordé aux contribuables pour introduire leurs réclamations en décharge ou en réduction. On ne tient aucun compte du défaut de remise ou de la remise tardive de l'avertissement.

En contestant leur imposition les contribuables se prétendent lésés par l'arrêté préfectoral. Il appartient, par suite, au conseil de préfecture de juger ces contestations. Le préjudice éprouvé par un contribuable doit être antérieur au 1er janvier de l'année de sa réclamation ; car il est de principe que l'impôt bien établi au 1er janvier est dû pour l'année entière.

Les contestations en matière d'impôt foncier, comme du reste celles relatives à toutes les autres contributions directes, sont soumises à la compétence du conseil de préfecture, tandis que ce sont les tribunaux civils qui connaissent des difficultés concernant les contributions indirectes. Il importe de rechercher les

motifs de cette différence qui, écrite, pour la première fois, dans les art. 1 et 2 du titre XIV de la loi du 11 septembre 1790, a toujours été conservée depuis. Il semblerait tout d'abord que toutes les contestations qui peuvent s'élever à propos des impôts devraient rentrer dans la compétence administrative, puisque, dans toutes ces questions, il y a un intérêt privé, celui du contribuable aux prises avec un intérêt général, celui de l'Etat. Mais on a cru qu'il n'y avait aucun inconvénient à abandonner aux tribunaux civils la connaissance du contentieux en matière de contributions indirectes, parce que le tarif était fixé par la loi elle-même et que l'impôt ne frappait pas directement la personne. Il n'y a donc aucun conflit à craindre entre les pouvoirs judiciaire et administratif.

Il est si vrai que telle fut la raison déterminante du législateur que, dès qu'un tel conflit est à craindre, il enlève, même en matière de contributions indirectes, la compétence aux tribunaux civils pour en investir le conseil de préfecture. Dans l'impôt foncier, au contraire, si le tribunal civil était compétent, ce conflit se produirait sans cesse; en effet, c'est à des agents de l'ordre administratif qu'est confié l'établissement de la cote des contribuables; ce sont également des conseils administratifs qui sont chargés de la répartition. En donnant compétence aux tribunaux civils, on aurait permis au pouvoir judiciaire de reviser et de contrôler les travaux des agents de l'Administration. Il y aurait eu violation du principe de la séparation des pouvoirs. C'est ce motif qui a donné naissance aux art. 1 et 2 du titre XIV de la loi du 11 septembre 1790, dont nous avons parlé.

Mais si on peut poser, comme principe que le conseil de préfecture est seul compétent en matière de contribution foncière, il y aurait cependant une erreur certaine à faire de ce principe une règle absolue. Nous adoptons la dictinction suivante que M. Durieu donne dans son traité sur les poursuites : « Toutes les fois que la contestation doit être décidée par l'application des règles spéciales établies par le législateur pour le recouvrement de l'impôt, c'est au conseil de préfecture à en connaître; au contraire, c'est aux tribunaux civils à prononcer lorsque la contestation exige l'application des dispositions de droit

commun. » De cette distinction il résulte que l'on doit considérer comme rentrant dans la compétence du conseil de préfecture :

1°. Toutes les questions qui peuvent s'élever à propos de la fixation de la cote du redevable, de la régularité du titre en vertu duquel l'impôt est demandé ;

2°. Toutes les questions de régularité des actes de poursuite avant la saisie, parce que ce sont là des moyens de poursuite établis spécialement pour les contributions directes ;

Et que l'on devrait soumettre aux tribunaux civils :

1°. Toutes les questions de propriété, celui qui est inscrit au rôle se prétendant propriétaire alors que celui qui croit l'être véritablement demande la mutation de cote ;

2°. Toutes les questions de régularité des actes de saisie ;

3°. Toutes les questions de revendication d'objets saisis, d'ordre et de privilège à l'égard des autres créanciers, etc.

Nous avons vu jusqu'ici comment la contribution foncière (propriétés non bâties et propriétés bâties) était assise; voyons maintenant quelles réclamations les contribuables peuvent présenter pour faire diminuer leurs cotes.

Ces réclamations sont :

1°. Les demandes en décharge dans lesquelles le contribuable expose qu'il est imposé soit pour un bien qu'il n'a pas, soit pour un bien qui ne devrait pas être cotisé, soit pour un bien qui doit être temporairement exempté de l'impôt (1), soit pour un bien qui a été cotisé plusieurs fois ;

2°. Les demandes en réduction dans lesquelles le contribuable prétend que sa cote est trop élevée ;

3°. Les demandes en remise ou en modération tendant à obtenir le dégrèvement total ou partiel de l'impôt d'une année parce

(1) D'après la jurisprudence, les *demandes* en dégrèvement pour plantation ou semis de bois sur les terres en valeur, ou sur le sommet et le penchant des montagnes, sur les dunes et dans les landes sont des demandes en décharge parce qu'autrement l'art. 116 de la loi de frimaire et l'art. 226 du Code forestier ne pourraient avoir aucune application, toutes les communes étant cadastrées. (Arrêts des 1er septembre 1832 et 11 août 1850.)

qu'un événement extraordinaire a enlevé tout ou partie du revenu de cette année.

Il faut bien distinguer les demandes en décharge ou en réduction des demandes en remise ou en modération. Dans les premières, le contribuable invoque un droit; les secondes ont pour but l'obtention d'une faveur. De là cette différence importante : le contribuable qui forme une demande en décharge ou en réduction se base sur la violation ou sur l'existence d'un droit; il doit donc s'adresser à la justice pour le faire reconnaître. C'est le conseil de préfecture qui en connaîtra, sauf appel au Conseil d'État. Le contribuable qui forme une demande en remise ou en modération invoque une diminution survenue dans ses revenus par cas de force majeure et sollicite un dégrèvement en raison de cette perte; il ne peut saisir la justice : sa demande doit être présentée au préfet qui statue, sauf recours purement administarif au ministre.

Nous trouvons entre ces deux catégories de demandes d'autres différences. Les demandes en décharge ou en réduction ne peuvent être qu'individuelles, les demandes en remise ou en modération, au contraire, peuvent être collectives et être faites par le maire au nom des contribuables de la commune (arrêté du 24 floréal an VIII, art. 1, 23, 25).

Le maire et les répartiteurs sont appelés à donner leur avis sur les demandes en décharge ou en réduction de contribution foncière et sur les demandes tendant à une exemption temporaire pour plantation de bois, de semis, de vignes (à Paris, la commission des contributions directes formule son avis sur ces réclamations). Quand il s'agit de demandes en remise ou en modération on prend l'avis du maire et non celui des répartiteurs. Cette distinction se comprend fort bien : l'avis du maire seul suffit pour les demandes en remise ou en modération parce que l'on ne conteste pas la régularité de l'imposition. Le concours des répartiteurs à l'instruction des demandes en décharge ou en réduction et des demandes pour exemption temporaire est absolument nécessaire parce que l'impôt foncier doit être établi par égalité proportionnelle dans la commune (lois des 3 frimaire an VII, art. 2, et 8 août 1890, art. 9) et que les répartiteurs sont les représentants

autorisés des contribuables. Il est, d'ailleurs, naturel que les répartiteurs émettent leur avis au sujet des contestations auxquelles leur travail a donné lieu (1).

On peut réclamer : 1°. Contre les opérations cadastrales ; 2°. Contre la répartition faite par le conseil général et les conseils d'arrondissement ; 3°. Contre les opérations des répartiteurs ; 4°. Pour perte de revenu ou pour indigence.

Nous allons étudier ces réclamations et donner quelques indications sur leur forme, leur instruction et leur jugement.

Section II. — Réclamations contre les opérations cadastrales

Ces réclamations ont trait aux travaux d'art ou à l'évaluation.

Travaux d'art. — Lorsqu'une contestation de limites existe entre deux communes, deux hypothèses sont à considérer : ou les deux communes appartiennent au même département, ou elles font partie de départements différents. La contestation est tranchée dans le premier cas par un arrêté du préfet, dans le second, par un décret du Président de la République.

Evaluation. — Nous parlerons d'un côté des réclamations en matière de propriétés non bâties, d'un autre côté, des réclamations en matière de propriétés bâties.

1°. Propriétés non bâties. — Le tarif des évaluations pour les propriétés non bâties peut être l'objet de critiques. Dans cette circonstance, il n'y a pas un intérêt privé en lutte contre un intérêt général : il y a plutôt deux intérêts généraux, qui se combattent : telle classe de culture se regardant comme trop imposée et demandant à être dégrevée. On est donc en présence d'une question d'intérêt général à trancher et non pas d'un intérêt particulier à sauvegarder. Or, il est de principe dans notre droit administratif que la garantie du contentieux administratif n'a été écrite dans nos lois que pour protéger les individus et non les

(1) Les répartiteurs donnent également leur avis sur les *déclarations* relatives aux plantations de vignes (loi du 1er décembre 1887 et décret du 2 mai 1888) et sur les *déclarations* faites en exécution de l'art. 2 du 21 juillet 1887.

collections de personnes. La loi du 28 pluviôse an VIII, dans son article 4, confirme cette idée, puisqu'en matière de contributions directes elle ne donne compétence au conseil de préfecture que quand il s'agit de demandes des particuliers. Aussi, les réclamations contre le tarif des évaluations doivent-elles être soumises non pas au conseil de préfecture, mais au préfet, qui statue, après avoir pris l'avis du conseil de préfecture. Appel peut être porté, conformément au droit commun, devant le ministre des Finances (arrêt du 8 janvier 1836). L'opinion qui admettrait en cette matière la compétence du conseil de préfecture serait contraire au principe : *res inter alios judicata aliis neque nocet, neque prodest*. En effet, si la partie qui se prétend lésée pouvait former sa demande devant le conseil de préfecture, le dégrèvement partiel que prononcerait ce tribunal serait utile non seulement au plaignant, mais encore à tous ceux qui auraient des biens dans la même classe que lui.

Il n'y a d'exception à cette règle que pour le cas où le réclamant posséderait la totalité ou la presque totalité d'une classe de culture ; alors, il n'y a plus un intérêt collectif luttant contre un intérêt collectif, mais un intérêt particulier menacé par l'intérêt général de la commune, et il serait à craindre que l'intérêt particulier ne fût sacrifié à l'intérêt de la commune entière, que, pour se dégrever eux-mêmes, les membres du conseil municipal ne se laissassent trop facilement entraîner à surcharger d'une façon excessive un seul habitant : il est donc naturel que le conseil de préfecture connaisse de ces difficultés qui, en résumé, peuvent être considérées comme rentrant dans les demandes des particuliers dont parle l'art. 4 de la loi de pluviôse an VIII.

Les réclamations contre le classement ne sont pas admises après les six mois qui suivent la mise en recouvrement du premier rôle cadastral (ordonnance du 3 octobre 1821, art. 9). Ces demandes tendent à établir que l'immeuble imposé a été rangé dans une classe, tandis qu'il aurait dû être placé dans une autre, et à obtenir que cette erreur soit rectifiée. Le délai de six mois est de rigueur; il court contre les mineurs puisque, d'après les principes du Code civil, les prescriptions de 5 ans et au-dessous ne sont pas suspendues en leur faveur (arrêt du 21 février 1853) ;

il court même contre les infirmes alors qu'il serait certain qu'ils n'ont pu former leur demande en réduction (arrêt du 9 mai 1838).

Les *déclarations* pour exemptions temporaires de terrains nouvellement plantés ou replantés en vignes dans les arrondissements phylloxérés sont appréciées en premier ressort par le préfet; le conseil de préfecture n'est appelé à statuer en second ressort que sur les *déclarations* ou parties de *déclaration* qui n'ont pas été admises par le préfet et qui ont été reproduites par les intéressés sous la forme de *demandes*.

Nous trouvons, dans l'art. 37 de la loi du 15 septembre 1807, une exception importante à la règle de la fixité des évaluations cadastrales; cet article, en effet, permet de réclamer toutes les fois que des causes postérieures et étrangères au classement, des détériorations provenant de cas fortuits et indépendantes de la volonté du propriétaire affectent la propriété d'une manière constante, permanente. Aux termes de la jurisprudence, les demandes de l'espèce ne peuvent être présentées après les six mois de la publication du rôle qui a suivi ces événements (arrêts des 7 août 1865, 27 avril 1871, 16 novembre 1872, 28 février 1873, 29 mai 1874).

Les réclamations fondées sur des erreurs matérielles commises dans le calcul du revenu sont admises tous les ans (arrêt du 27 décembre 1854); mais elles n'ont pas d'effet pour le passé. Le délai dans lequel elles doivent être présentées est fixé, pour les demandes en réduction, à trois mois à dater de la publication du rôle, et, pour les demandes en décharge, à trois mois à compter de la connaissance des poursuites faites par le percepteur.

2°. **Propriétés bâties.** — Les propriétés bâties ont été l'objet, en exécution de l'art. 34 de la loi du 8 août 1885, d'une évaluation *générale* dont les résultats ont été appliqués pour la première fois sur les rôles de 1891; d'autre part, le conseil municipal d'une commune a le droit de demander, quand il s'est produit une dépréciation générale des propriétés bâties, soit de l'intégralité, soit d'une fraction notable du territoire communal, qu'il soit procédé à une nouvelle évaluation des propriétés bâties de l'ensemble de la commune, à la charge par celle-ci de supporter

les frais de l'opération (loi du 8 août 1890, art. 8). Quels sont les délais accordés dans ces deux cas aux propriétaires d'immeubles bâtis pour réclamer contre le revenu attribué à leur propriété? Il résulte de l'art. 7 de la loi de 1890 que ces propriétaires ont six mois à dater de la publication du premier rôle dans lequel les immeubles auront été imposés et trois mois à partir de la publication du rôle suivant (1). A l'expiration de ces délais, on peut réclamer pendant les trois mois de la publication de chaque rôle lorsque, par suite de circonstances *exceptionnelles*, un immeuble bâti aura subi une dépréciation.

L'art. 7 de la loi de 1890 permet d'introduire, après les délais dont nous venons de parler, une demande en décharge ou en réduction dans le cas où un immeuble bâti aura été détruit en tout ou en partie ou converti en bâtiment rural. Cette demande sera-t-elle entachée de déchéance si elle n'a pas été produite dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle qui a suivi la démolition ou la transformation, ou dans les trois mois de la publication du second rôle? Nous ne le pensons pas. Le droit de réclamation dont il s'agit avait été accordé par l'art. 38 de la loi de 1807 et le Conseil d'État a décidé, sous l'empire de cette législation, qu'on pouvait réclamer chaque année. Mais pourrait-on également demander la réduction de l'impôt pour la portion de l'année qui reste à courir après la destruction ou la transformation de l'immeuble, en d'autres termes la destruction ou la transformation en cours d'année donne-t-elle lieu à une réduction ou à une modération? Le principe suivant lequel l'impôt bien établi au 1er janvier est dû pour l'année entière conduit à dire qu'une demande en décharge ou en réduction ne peut être formée que pour les années qui suivent celle dans laquelle a eu lieu la transformation ou la destruction, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre la destruc-

(1) Aux termes de l'art. 33 de la loi du 18 juillet 1892, les propriétaires sont encore admis à se pourvoir pendant trois mois à dater de la publication des rôles de *1893* contre l'évaluation qui a été déterminée conformément à l'art. 34 de la loi du 8 août 1885.

D'après le même art. 33, jusqu'à l'expiration de ces trois mois et sans qu'il y ait eu dépréciation des propriétés bâties de la commune, le conseil municipal peut, après avis favorable de la commission départementale du Conseil général, demander la revision, aux frais de la commune, des évaluations faites en exécution de la loi de 1885.

tion par cas fortuit et la destruction volontaire. Les demandes en dégrèvement pour l'année courante constituent donc des demandes en modération.

Section III.—Réclamations contre le répartement et le sous-répartement

Lors de leur première réunion, les conseils d'arrondissement peuvent formuler des observations relativement à la répartition que va faire le conseil général. D'autre part, les communes peuvent adresser au conseil d'arrondissement des réclamations contre les contingents qu'elles supposent devoir leur être assignés. Ces réclamations sont présentées au conseil d'arrondissement par le sous-préfet. En cas de rejet, les communes peuvent en appeler au conseil général, et celui-ci rend une décision que le conseil d'arrondissement est tenu de respecter, sauf à présenter, l'année suivante, ses observations au conseil général, qui reste libre de revenir sur sa décision ou de la maintenir.

Il est possible que les communes ou l'arrondissement ne s'aperçoivent de la lésion commise à leur préjudice qu'après la répartition. Dans ce cas, le droit qui sert de fondement à la réclamation est encore conservé, et le jugement est reporté à la répartition suivante ; la décision du conseil d'arrondissement ou du conseil général n'a point d'effet rétroactif. La réduction obtenue ne peut être opérée qu'à partir de l'exercice sur lequel le conseil est appelé à délibérer. Ainsi, la décision qui, en accordant un dégrèvement, en ferait remonter le bénéfice à la répartition effectuée l'année précédente, demeurerait sans effet. Enfin, le conseil général pourrait, en considération du surcroît d'impôt qu'un arrondissement a payé l'année précédente, le dégrever d'autant pour l'exercice dont il s'occupe, sauf à rétablir, l'année suivante, le contingent normal ; son autorité souveraine en matière de répartition lui permet d'user de cette mesure.

Les explications qui précèdent ne concernent pas la contribution foncière des propriétés bâties, qui est un impôt de quotité.

Section IV. — Réclamations contre les opérations des répartiteurs

Les répartiteurs, dans leur session de répartition, retranchent les biens qui ont cessé d'être imposables et ajoutent les biens devenus imposables. Il peut, dès lors, se produire dans leur travail des faux emplois, des doubles emplois ou des surtaxes. Dans quel délai doivent être présentées les demandes en décharge ou en réduction?

En cas de faux emploi, ou de double emploi, on peut, chaque année, réclamer décharge dans les trois mois de la connaissance *officielle* de son imposition (loi du 29 décembre 1884, art. 4), sans préjudice du délai de six mois à partir de la mise en recouvrement du rôle sur lequel l'erreur figure pour la première fois, car les évaluations des répartiteurs constituent des opérations cadastrales.

Quand les répartiteurs ont fixé une nouvelle évaluation pour un immeuble, la réclamation en réduction pour surévaluation doit être formée dans les six mois de la publication du premier rôle (ordonnance du 3 octobre 1821, art. 9) s'il s'agit d'une propriété non bâtie, dans ce même délai et dans les trois mois de la publication du rôle suivant en matière de propriétés bâties (loi du 8 août 1890, art. 7).

Les réclamations en réduction pour cause d'erreurs matérielles afférentes au revenu imposable d'immeubles sont recevables dans les six mois de la mise en recouvrement du premier rôle; les erreurs matérielles constatées dans les revenus *anciens* peuvent, d'après la jurisprudence, faire, chaque année, l'objet de réclamations en réduction qui doivent être produites dans les trois mois de la publication du rôle (1).

(1) Aux termes de l'art. 3 de la loi du 21 juillet 1887, « les cotes ou portions de cote qui sont reconnues former double emploi ou avoir été mal établies par suite *d'erreurs matérielles* d'écritures ou de taxation *pourront, en tout temps, être inscrites par le directeur des contributions directes* sur des états particuliers de cotes indûment imposées et être soumises au conseil de préfecture pour qu'il en prononce le dégrèvement ».

Une demande en mutation de cote est recevable tous es ans dans les trois mois de la connaissance *officielle* de l'imposition s'il s'agit d'une cote entière, et dans les trois mois dela publication du rôle s'il s'agit d'une portion de cote. Dans les deux cas, l'erreur à rectifier doit être antérieure au 1er janvier. De plus, comme la demande en mutation de cote doit aboutir à un changement de contribuables et non à une simple radiation, il est indispensable que le réclamant désigne l'acquéreur ou nouveau propriétaire de l'immeuble.

La loi du 21 juillet 1887 a prolongé le délai des réclamations qui sont de la compétence du conseil de préfecture. D'après l'art. 2 de cette loi, en cas d'erreur ou de surtaxe, la réclamation *pourra* être faite sans frais par une *déclaration* à la mairie du lieu de l'imposition dans le mois qui suivra la publication du rôle. Si, après un *examen sommaire* par les répartiteurs et le contrôleur, une *déclaration* de cette nature n'est pas reconnue fondée, il en est donné avis au contribuable qui pourra transformer sa *déclaration* en *réclamation* pendant un mois à partir de la notification de cet avis, sans préjudice des délais qu'il aurait eus s'il avait réclamé au début dans la forme ordinaire, c'est-à-dire, par la voie de la sous-préfecture.

Section V. — Demandes en remise ou en modération

Il est permis aux contribuables qui ont éprouvé, en cours d'année, une perte totale ou partielle de leur revenu par suite de circonstances indépendantes de leur volonté de faire une demande en remise ou en modération d'impôt (loi du 15 septembre 1807, art. 37 et 38). Mais la règle absolue en cette matière, c'est que les contribuables n'ont pas réellement droit au dégrèvement. L'Administration l'accorde par *pure faveur*. On ne peut obtenir remise ou modération au sujet des pertes survenues antérieurement au 1er janvier de l'année pour laquelle on réclame.

Les vacances de maisons ou de portions de maison ne donnent lieu à remise ou à modération d'impôt *foncier* que lorsque l'inhabitation s'est prolongée pendant une année au moins ; quant au chômage total ou partiel d'usine, on a la faculté de for-

mer une demande en remise ou en modération lorsqu'il a duré au moins trois mois (lois du 15 septembre 1807, art. 38, et du 8 août 1885, art. 35).

Les remises et les modérations étant des dégrèvements à *titre gracieux*, ce sont des *instructions ministérielles* qui fixent les délais dans lesquels doivent être formées les demandes en remise ou en modération.

Les demandes en dégrèvement d'impôt foncier pour vacances de maisons ou pour chômages d'usines ne sont pas reçues après les quinze jours de la cessation de la vacance ou du chômage ; le dégrèvement ne doit pas s'étendre à plus de douze mois en deçà des 15 jours ayant précédé la réclamation (instruction ministérielle du 30 janvier 1892, art. 80).

On est admis à se pourvoir en modération, au cas de démolition, dans le courant de l'année, de propriétés bâties ; les demandes de l'espèce doivent être présentées dans les quinze jours de la démolition (même instruction, art. 50).

Lorsqu'un sinistre a occasionné des pertes de revenu, les demandes en dégrèvement ne sont recevables qu'autant qu'elles ont été introduites dans les quinze jours du sinistre (même instruction, art. 49).

Les contribuables peu aisés ou pauvres peuvent obtenir, sur leur demande, la remise ou la modération de leur cote (instruction ministérielle du 26 prairial an VIII) ; ils ne sont soumis à aucun délai.

Section VI. — Formes, instruction et jugement des réclamations

Les réclamations individuelles doivent émaner des contribuables imposés ou de leurs mandataires. Aucune forme spéciale n'est prescrite pour le mandat qui peut être écrit ou verbal.

Dans le délai accordé pour faire une demande en décharge ou en réduction ou une *déclaration*, on ne compte pas le jour de la publication du rôle ni le jour de l'échéance.

Les demandes en décharge ou en réduction se rapportant à un immeuble doivent être accompagnées de la quittance des termes

échus relative à la cote de cet immeuble et être rédigées sur papier timbré si cette cote est égale ou supérieure à 30 francs (loi du 21 avril 1832, art. 28). Il y a exception en ce qui concerne les réclamations contre le classement, les *déclarations* pour erreur ou surtaxe faites conformément à l'art. 2 de la loi du 21 juillet 1887 et les *déclarations* à fin d'exemption pour plantations de bois, de semis, de vignes.

La quittance des termes échus n'est pas exigée pour les demandes en remise ou en modération. Parmi ces demandes, celles qui ont pour objet une vacance de maison ou un chômage d'usine sont seules soumises à la formalité du timbre quand la cote du bâtiment est de 30 francs au moins.

Toutes les demandes, sauf *les déclarations prévues par l'art. 2 de la loi du 21 juillet 1887*, doivent être adressées au sous-préfet de l'arrondissement où est situé l'immeuble.

Quand les *déclarations* relatives aux nouvelles vignes ne sont pas admises entièrement par le préfet, les contribuables intéressés ont un délai d'un mois à partir de la connaissance de la décision pour réclamer dans la forme ordinaire, c'est-à-dire, devant le conseil de préfecture.

Les réclamations contre le classement sont instruites par l'inspecteur des contributions directes, qui doit prendre l'avis des classificateurs. Si ces derniers n'adhèrent pas à la demande, le réclamant peut recourir à l'expertise. La réclamation est ensuite jugée par le conseil de préfecture, comme en matière de réclamations ordinaires.

L'instruction des *déclarations* et des *réclamations* est confiée aux agents des contributions directes qui prennent, suivant les cas, l'avis du maire et des répartiteurs ou celui du maire seul. Quand les conclusions que le directeur prend au sujet d'une demande en *décharge* ou en *réduction* ne sont pas complètement favorables au réclamant, le dossier de l'affaire est déposé à la sous-préfecture pendant quinze jours pour que l'intéressé en prenne connaissance, s'il le juge à propos. Dans les 10 jours de la notification du dépôt, le contribuable peut fournir de nouvelles observations ou demander l'expertise.

Lorsque l'expertise est demandée ou acceptée, il appartient à

l'agent chargé de l'instruction de faire nommer par le sous-préfet l'expert de l'Administration et d'inviter le réclamant à désigner son expert; si le contribuable mis en demeure de faire cette désignation s'est abstenu, le conseil de préfecture peut soit désigner d'office l'expert du réclamant, soit passer outre à l'expertise et statuer sur la demande. L'expertise, à laquelle assistent le maire et deux répartiteurs choisis par les autres répartiteurs, est dirigée par l'agent des contributions directes.

Les experts doivent vérifier le revenu des termes de comparaison présentés tant par l'Administration que par le réclamant et établir une relation entre la propriété du réclamant et ces types. Le droit du contribuable de désigner les propriétés qui doivent être prises pour termes de comparaison est contenu dans certaines limites; il ne pourrait porter sur des propriétés dont la valeur s'est considérablement accrue depuis les évaluations cadastrales (arrêt du 11 mai 1838).

Le procès-verbal des opérations doit représenter la physionomie des débats ; si les experts demandent à fournir des rapports séparés, mention en doit être faite sur le procès-verbal. Il leur est accordé, en principe, un délai de 5 jours pour le dépôt de leurs rapports, qui sont soumis au timbre et à l'enregistrement. Remarquons, toutefois, que ces rapports sont enregistrés gratis lorsque la cote de l'immeuble, objet de la réclamation, ne dépasse pas 100 francs.

Le réclamant ou l'Administration a la faculté de requérir une tierce-expertise. Dans ce cas, le tiers expert est nommé par le juge de paix du canton dont dépend l'immeuble. La requête, qui doit être enregistrée gratis, est affranchie du timbre.

Aucune prestation de serment n'est exigée soit des experts, soit du tiers expert.

Les réclamants sont admis à présenter des observations orales à la séance du conseil de préfecture, où leur affaire est appelée.

Il est statué par le préfet sur les *demandes* en remise ou en modération et les *déclarations* pour plantations ou replantations de vignes, et par le conseil de préfecture sur les autres *demandes*, et les *déclarations* pour erreur ou surtaxe faites dans les mairies en exécution de l'art. 2 de la loi du 21 juillet 1887.

Les frais d'expertise ou de tierce-expertise sont réglés par le conseil de préfecture, qui peut compenser en tout ou en partie les dépens, si le réclamant et l'administration succombent respectivement sur quelques chefs (1).

Lorsqu'une demande en *décharge* ou en *réduction* n'a pas été jugée dans les trois mois de sa présentation, les termes de la cote contestée échus après ces trois mois ne sont plus exigibles.

Les pourvois contre les décisions du conseil de préfecture sont portés devant le Conseil d'État ; les maires peuvent se pourvoir dans l'intérêt des communes s'il s'agit de la contribution foncière des propriétés non bâties, qui est un impôt de répartition. Les requêtes en question ne nécessitent pas l'intervention d'un avocat au Conseil d'État, mais elles doivent être rédigées sur papier timbré, si les cotes qu'elles concernent sont égales ou supérieures à 30 francs, et être accompagnées de la lettre de notification de la décision du conseil de préfecture ou d'une copie entière de cette décision (loi du 22 juillet 1889, art. 57 et 61). Lorsque le conseil de préfecture a jugé contrairement aux conclusions du directeur, le ministre peut faire appel devant le Conseil d'État.

Une demande en *décharge* ou en *réduction* qui aurait dû être produite sur timbre ou qui n'est pas accompagnée de la quittance des termes échus peut être régularisée avant le jugement du conseil de préfecture.

On est admis à se pourvoir contre les arrêtés préfectoraux relatifs à des demandes en remise ou en modération. Si le pourvoi lui paraît fondé, le préfet peut revenir sur son premier jugement. Quand ce magistrat maintient sa décision, l'affaire est soumise au ministre par l'Administration centrale des contributions directes (instruction ministérielle du 30 janvier 1892, art. 211).

Avant de terminer le chapitre des réclamations, il convient de dire quelques mots des demandes en remise ou en modération faites par un maire dans l'intérêt collectif de ses administrés, à la suite d'un sinistre qui a frappé sa commune (grêle, gelée, in-

(1) En matière de contribution foncière des propriétés non bâties, qui est un impôt de répartition, les frais d'expertise qu'on n'a pas laissés à la charge du réclamant doivent être supportés par la commune.

cendie, inondation, etc.). Le sous-préfet nomme deux commissaires pour vérifier, en présence du maire, conjointement avec le contrôleur des contributions directes, les faits, et la quotité des pertes (arrêté du 24 floréal an VIII, art. 24-26) (1). Les procès-verbaux des pertes mentionnent, pour chaque sinistré, les pertes en capital (destruction, corrosion), les pertes en récoltes et la situation de fortune. Le préfet accorde à tous les contribuables portés sur ces procès-verbaux un dégrèvement d'impôt pour les immeubles dégradés ou détruits et pour les pertes de récoltes; le dégrèvement est total ou partiel, suivant que le dommage est total ou partiel. En outre, le préfet distribue entre les perdants désignés sur ces états comme peu aisés ou pauvres et non assurés des secours qui sont, en général, proportionnés au montant des dégâts éprouvés; des crédits lui sont ouverts par décision ministérielle à l'expiration de l'année et pour l'ensemble des communes sinistrées.

(1) Il n'y a pas de nomination d'experts pour les demandes individuelles motivées par un sinistre.

APPENDICE

IMPÔT FONCIER EN ALGÉRIE

Une loi du 23 décembre 1884 avait établi sur la propriété *bâtie*, en Algérie, une contribution de 5 p. 100 du revenu imposable, tel qu'il est défini par la loi du 3 frimaire an VII. Mais cet impôt était purement fictif; il servait uniquement pour le calcul des centimes additionnels votés par les conseils généraux et les conseils municipaux.

Cette exemption du principal de l'impôt a été supprimée par l'art. 5 de la loi du 20 juillet 1891, qui a décidé qu'à partir du 1er janvier 1892 il serait perçu, au profit de l'Etat, sur les propriétés bâties de l'Algérie, une contribution foncière de 3, 20 p. 100 de leur revenu imposable, c'est-à-dire, de leur revenu moyen calculé sur dix années sous la déduction d'un quart pour les maisons et d'un tiers pour les usines. Il est procédé, une fois tous les cinq ans, à l'établissement du revenu net par un contrôleur des contributions directes assisté du maire de la commune ou de son délégué (1).

Il existe, en Algérie, trois taxes qui frappent la propriété *non bâtie :* l'*achour*, l'*hockor*, le *lezma;* les *indigènes seuls* y sont soumis.

1°. L'*achour* est une dîme sur la récolte des terres ensemencées ; la base est la « charrue », quantité de terrain, variable suivant les régions, qui peut être labourée chaque année par une charrue attelée de deux bœufs ; cette quantité varie de 12 à 15 hectares ;

2°. L'*hockor* représente le loyer des terres dites *azel* ou *arch*, sur lesquelles la tribu n'a qu'un droit de jouissance, par suite

(1) Le principal de la contribution foncière des propriétés bâties de 1892 de l'Algérie s'est élevé à 1.558.200 francs.

soit de concession originelle, soit de confiscation; on ne la rencontre que dans la province de Constantine.

3°. Le *lezma* comprend deux taxes : 1° taxe foncière sur les palmiers ; 2° taxe personnelle sur les valeurs mobilières ; il est perçu particulièrement sur les tribus du Sud (1).

En territoire civil, les recensements de la matrice imposable, ainsi que les divers travaux se rattachant à l'assiette des impôts arabes, sont effectués par des agents des contributions directes et des répartiteurs locaux; les rôles sont établis par le directeur de cette administration, rendus exécutoires par le préfet et envoyés, pour être mis en recouvrement, au service des contributions *diverses*.

En territoire militaire, la matière imposable est recensée par les chefs indigènes sous la surveillance des officiers des bureaux arabes ; les rôles, établis, comme en territoire civil, par le service des contributions directes, sont rendus exécutoires par le général commandant la division.

Toutes les communes comprises dans le territoire civil ont été cadastrées. Les matrices cadastrales de ces communes sont mises annuellement au courant des mutations survenues dans les noms des propriétaires.

Enfin, il est intéressant de noter que la procédure des réclamations est réglée par les lois françaises; toutefois, la quittance des termes échus n'est pas exigée pour les réclamations en matière d'achour, car cet impôt n'est pas divisé par douzièmes au point de vue du recouvrement (2).

(1) Les Arabes ont à payer, en outre, un impôt personnel appelé le zekkat ou taxe par tête de bétail, bœufs, moutons, chèvres et chameaux.

Pour 1892, le principal de l'achour a été de 4.808.800 francs, et celui de l'hockor, de 1.097.100 francs.

(2) Indépendamment des impôts dont nous venons de parler, on trouve en Algérie une taxe sur les vignobles établie en vue de combattre le phylloxéra et de fournir les ressources nécessaires aux frais de visite des vignobles (lois des 21 mars 1883, 28 juillet 1886, 5 mars 1887). Le principal de cette taxe s'est élevé, en 1892, à 278.000 francs.

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

Allemagne

La plupart des États allemands utilisent le cadastre à deux fins: pour l'assiette de la contribution foncière et pour la constatation des droits réels. Toute personne inscrite au livre foncier (*Grundbuch*) est propriétaire au regard des tiers non inscrits et n'a pas besoin de justifier qu'elle possède effectivement. Les évaluations sont faites partout par un agent du fisc assisté de commissaires élus. Nous parlerons seulement des principaux États.

Prusse. — On trouve en Prusse deux taxes foncières : l'une atteint les propriétés bâties (*Gebaudesteuer*), l'autre, les propriétés non bâties (*Grundsteuer*). La première est de 4 p. 100 de la valeur locative des locaux servant à l'habitation et de 2 p. 100 de la valeur locative des locaux affectés au commerce ; les évaluations qui sont établies pour quinze ans comprennent la valeur locative des cours et jardins contigus aux bâtiments (loi du 21 février 1870). Ne sont pas imposables les bâtiments destinés à un usage public et ceux servant à l'exploitation rurale. La seconde taxe est établie, comme en France, par voie de répartition et d'après le revenu net porté au cadastre. On modifie, chaque année, les contingents des diverses circonscriptions en raison des accroissements et des pertes de matière imposable ; en dehors de ces modifications, les contingents ne peuvent être augmentés ou diminués qu'en vertu d'une loi. Le cadastre sert de base à l'impôt foncier des propriétés non bâties tant qu'il n'a pas été revisé.

Dans la plupart des provinces de la Prusse, on a procédé contradictoirement à des travaux de bornage très précis ; les plans sont tenus au courant des changements de limites des parcelles

et on a organisé les livres fonciers. Les énonciations des livres fonciers ont une force probante absolue.

Alsace-Lorraine.— La contribution foncière est réglée dans ce pays comme avant l'annexion. Les travaux de renouvellement du cadastre que le gouvernement allemand a entrepris sont presque terminés. Nous allons exposer brièvement comment ils ont été effectués.

Les plans pour lesquels une simple revision suffisait ont été rectifiés à l'aide des renseignements pris sur les lieux. Les corrections ont été soumises aux intéressés, qui ont pu ainsi formuler leurs observations. Pour les communes dont les plans n'étaient pas utilisables, on a décrété le bornage *obligatoire*, avant de commencer l'arpentage *parcellaire*. Après les opérations d'art, on s'est occupé de la détermination du revenu net des diverses propriétés ; ce travail a été confié à une commission d'estimateurs qui ont divisé le territoire en un certain nombre de districts et ont choisi dans chaque district une commune dont les évaluations ont servi de types pour les évaluations des autres communes du district.

On ne s'est pas borné à ces opérations, il a été créé des livres fonciers suivant le système prussien, et il a été décidé que les registres cadastraux seraient modifiés conformément aux changements constatés dans les limites des parcelles et les noms des propriétaires.

Bade. — Il n'existe dans le grand-duché de Bade qu'une contribution foncière. Cette contribution, qui est un impôt de quotité, porte sur la valeur vénale des terrains et des maisons (loi du 26 mai 1866). Les constructions nouvelles ne bénéficient pas, comme en Prusse, d'une exemption temporaire de deux années. Les évaluations cadastrales ne sont modifiées que dans les cas de perte ou d'accroissement de matière imposable; on ne peut procéder à une évaluation générale que si une loi l'ordonne.

Il importe de remarquer que l'arpentage des parcelles a été précédé d'un bornage général et que la conservation du cadastre fonctionne d'une manière régulière.

Bavière. — Dans ce royaume, les propriétés non bâties ne sont pas imposées de la même façon que les propriétés bâties. Ces

dernières sont cotisées, par voie de quotité, d'après leur valeur locative ; chaque habitant est tenu de déclarer la valeur locative des locaux qu'il occupe ; ces déclarations sont rectifiées, s'il y a lieu, par la commission d'évaluation ; il n'y a pas d'exemption pour les bâtiments ruraux ; les constructions nouvelles ne sont imposées que la deuxième année après leur achèvement ; enfin, la revision des évaluations a lieu tous les dix ans.

La contribution foncière des propriétés non bâties est établie d'après le revenu net imposable inscrit au cadastre.

Pour les deux contributions, le taux de l'impôt est fixé annuellement par la loi de finances.

Les changements apportés à la configuration des parcelles sont mentionnés avec soin sur les plans.

Saxe. — La contribution foncière de ce pays est un impôt de quotité basé sur le revenu net annuel des immeubles bâtis et non bâtis. Les bâtiments ruraux ne jouissent d'aucune exemption ; quant aux constructions nouvelles, elles bénéficient d'une exemption temporaire d'une année. Les évaluations qui devaient être revisées tous les ans ne l'ont pas encore été.

Wurtemberg. — On se sert du cadastre, qui est mis régulièrement à jour, pour asseoir la contribution foncière. Les terrains sont imposés d'après leur revenu net, les maisons, d'après leur revenu brut annuel. On suit le mode de quotité et on n'accorde aucune exemption temporaire pour les constructions nouvelles et les bâtiments ruraux. Depuis le recensement qui a eu lieu de 1873 à 1875, aucune évaluation générale n'a été entreprise.

Autriche-Hongrie

Il y a des points communs entre la législation autrichienne et la législation hongroise.

Autriche. — La conservation du cadastre est organisée, depuis 1856, en Autriche, et ce pays possède des livres fonciers établis sur le modèle des livres fonciers allemands. Les terres sont imposées d'après leur revenu cadastral et sont divisées en 8 classes. La revision des évaluations n'est prévue par aucune loi. Quant aux propriétés bâties, elles sont cotisées de deux manières diffé-

rentes : 1°. les maisons *louées* supportent un impôt variant de 26 2/3 p. 100 à 15 p. 100 de revenu net; cet impôt s'appelle *hauszinssteuer* (impôt locatif); 2°. les maisons *non louées* sont cotisées d'après le nombre des locaux d'habitation ; on les a rangées en 16 classes ; on donne à cet impôt le nom de *hausclassensteuer* (impôt des maisons classées); cette classification est maintenue jusqu'à ce qu'une loi en ordonne la revision.

Les constructions nouvelles sont affranchies pendant douze ans de ces impôts ; mais, elles payent une taxe de 5 p. 100 de leur revenu net. On soumet également à cette taxe de 5 p. 100 les immeubles exemptés de l'impôt locatif (ces deux dernières taxes sont basées sur les déclarations annuelles des contribuables, préalablement vérifiées par les agents du fisc assistés des autorités locales).

Pour obtenir le revenu net des propriétés bâties on fait sur la valeur locative une déduction qui varie de 20 à 30 p. 100.

Les contributions foncières sur les terrains et sur les maisons sont des impôts de quotité.

Hongrie. — On impose les propriétés non bâties en Hongrie de la même manière qu'en Autriche. Il y a pour les propriétés bâties, comme en Autriche, l'impôt locatif et l'impôt des maisons classées.

En outre, on perçoit l'impôt sur le revenu, qui frappe les immeubles de deux façons : 1°. taxe de 30 p. 100 sur l'impôt locatif et de 40 p. 100 sur celui des maisons classées; 2°. taxe progressive sur le montant des contributions directes (dans la fixation de cette seconde taxe on tient compte du nombre des membres de la famille du contribuable).

Il convient de mentionner l'exonération accordée aux logements mis gratuitement par les industriels à la disposition de leurs ouvriers.

Les évaluations servant de base à l'impôt locatif et la classification des maisons sont revisées tous les trois ans.

Belgique

On a conservé en Belgique une grande partie de la législation

à laquelle elle était soumise quand elle était sous la domination française.

La contribution foncière de la Belgique est calculée d'après le revenu net des propriétés bâties et non bâties, et ce revenu est déterminé conformément à notre loi du 3 frimaire an VII. On suit dans ce pays le mode de répartition ; chaque année, la loi du budget fixe le contingent général, qui est réparti ensuite entre les provinces et les communes. Ces contingents sont ensuite augmentés ou diminués en raison des accroissements et des pertes de matière imposable. Les constructions nouvelles ne jouissent pas, comme en France, d'une exemption temporaire. Les maisons qui sont occupées par des ouvriers et dont la valeur est peu élevée sont affranchies de l'impôt foncier.

On a organisé en Belgique la conservation du cadastre. Le plan minute reste immuable. Les copies des plans-minutes reçoivent les modifications constatées dans la configuration des parcelles ; on gratte les anciennes limites avant d'indiquer les nouvelles. Il y a lieu de noter qu'à la différence du système allemand les plans belges n'ont pas de valeur juridique absolue.

Espagne

La contribution foncière de ce pays est un impôt de répartition qui est établi d'une manière tout à fait arbitraire. Aux termes des loi et décret du 23 mai 1845, elle est basée sur le revenu net des immeubles, des cultures et des troupeaux. Ce revenu est calculé sur le revenu brut des dix dernières années, sous certaines déductions.

Les contribuables sont tenus de déclarer ce revenu brut; des pénalités assez fortes sont appliquées à ceux qui n'ont rien déclaré ou dont les déclarations sont inexactes.

La revision périodique des évaluations n'est inscrite dans aucune loi.

On a fait quelques essais de cadastre ; mais les résultats n'ont pas été utilisés.

Grande-Bretagne

Deux impôts distincts frappent, dans la Grande-Bretagne, les revenus immobiliers : la *land tax* et l'*income tax*.

La première est payée par les propriétaires qui veulent racheter l'impôt de leurs immeubles ; le montant des rachats, au 31 décembre 1891, était de 50 p. 100.

L'*income tax* est un impôt général sur le revenu ; les revenus produits par les terres et les maisons sont taxés au taux de 6 pence par livre. C'est la valeur locative brute et non le revenu net qui sert de base à cette taxe. Quand l'immeuble est loué, l'*income tax* est exigible contre le locataire qui en retient le montant sur le prix de la location ; les immeubles ayant un revenu annuel inférieur à 150 livres sterling ne sont pas soumis à cet impôt.

Les maisons habitables sont assujetties, en outre, à une contribution spéciale (*inhabited house duty*) de 6 pence par livre de la valeur locative des locaux affectés au commerce et de 9 pence par livre de la valeur locative des locaux servant à l'habitation ; cette contribution incombe à l'occupant.

Tous les cinq ans, à Londres, et tous les trois ans, en province, on détermine à nouveau les bases de l'*income tax* et de l'*inhabited house duty*.

Aucune exemption n'est accordée pour les constructions nouvelles.

Il n'y a pas de cadastre dans la Grande-Bretagne ; on exige des contribuables qu'ils déclarent leurs revenus et on soumet à l'amende les contribuables qui n'ont pas fait de déclarations ou dont les déclarations n'ont pas été reconnues sincères.

Grèce

Ce pays ne possède pas de cadastre géométrique. L'impôt foncier des propriétés non bâties comprend une taxe sur les animaux de labour et une taxe sur les jardins, les pâturages et le bétail. Quant aux maisons, elles payent une taxe progressive dont le taux varie entre 5 et 8 pour 100, d'après l'importance de leur revenu brut (loi du 31 décembre 1863) ; les évaluations

sont établies pour cinq ans. Les maisons d'habitation occupées par le propriétaire sont exemptes quand leur valeur locative n'atteint pas 240 drachmes.

Hollande

Les États généraux de la Hollande fixent chaque année les contingents de l'impôt foncier (propriétés non bâties et propriétés bâties). La répartition des contingents provinciaux entre les diverses circonscriptions administratives est faite par des commissions spéciales ; ils sont modifiés ensuite d'après le mouvement de la matière imposable.

La plupart des dispositions contenues dans nos lois des 3 frimaire an VII et 15 septembre 1807 se trouvent dans la législation hollandaise (lois des 26 mai 1870 et 22 juillet 1873).

Une exemption de quinze ou de vingt ans est accordée aux bâtiments ruraux, suivant qu'ils sont construits sur des terrains en valeur ou sur des terrains incultes. Ne sont pas imposés les bâtiments d'une valeur locative inférieure à 5 florins.

En dehors des pertes et des accroissements de matière imposable, les évaluations restent les mêmes pendant vingt ans.

Le cadastre est conservé en Hollande de la même manière qu'en Belgique. Il est intéressant de remarquer que le service du cadastre et celui des hypothèques sont dirigés par la même administration, que toutes les hypothèques sont spéciales et qu'on est tenu de faire transcrire tous les actes de mutation de propriété.

Italie

L'Italie ne compte pas moins de 22 cadastres différents ; il y a autant de lois différentes qu'il y a d'anciens États. On peut diviser les cadastres en deux catégories : les cadastres géométriques, qui sont appuyés sur une représentation régulière du terrain, en d'autres termes, sur des plans, et les cadastres descriptifs, qui sont établis sur des travaux d'art et qui ne sont que des documents de statistique. Tous les plans des cadastres géométriques sont des plans parcellaires, à l'exception des plans de la Sardaigne

qui ont été confectionnés d'après un système analogue à celui des anciens plans de masses français dressés en exécution de l'arrêté des consuls du 12 brumaire an XI (3 novembre 1802). Les cadastres simplement descriptifs, qui ne sont pas nombreux, s'appliquent à une étendue territoriale de 13.664.000 hectares.

L'impôt foncier est réglé d'après le revenu net des propriétés non bâties et des propriétés bâties. Depuis la loi du 26 janvier 1865, on adopte, pour son assiette, la forme de quotité. Chaque année, la loi de finances fixe le taux de l'impôt. Notre loi du 3 frimaire an VII a servi, en grande partie, de modèle aux lois italiennes qui régissent la contribution foncière.

On exonère de l'impôt les bâtiments ruraux et l'habitation du cultivateur, quand il est propriétaire de cette habitation et des terrains qu'il exploite.

Une loi du 14 mars 1886 a décidé la réorganisation générale de l'impôt foncier.

En vertu de cette loi, on a entrepris la confection des plans parcellaires dans toute l'étendue de l'Italie. Préalablement à cette opération, il a été procédé à la reconnaissance des limites et à la plantation des bornes. Les contestations relatives aux démarcations dans chaque commune ont été conciliées à l'amiable par la commission communale de cens nommée par le conseil municipal, ou réglées par les arbitres des parties, sans préjudice du motif de droit. La procédure a été exempte de tout droit de timbre et d'enregistrement.

Aux termes de l'art. 34 de la loi de 1886, le cadastre doit être conservé et tenu au courant, d'une manière continue et même à l'aide de refontes périodiques, des changements qui surviennent dans l'état des propriétés et de leurs possesseurs. Cet article décide en outre que les mutations cadastrales sont obligatoires et ne peuvent être effectuées que sur la foi d'actes publics et d'écrits sous signatures privées rendues authentiques par un notaire ou certifiées judiciairement.

Il importe de remarquer l'art. 19, qui institue des juntes (conseils) techniques pour les travaux d'estimation. Ces juntes sont composées d'experts nommés respectivement, par moitié de leur nombre, par le ministre des Finances et par les conseils des pro-

vinces intéressées, plus d'un président nommé par le ministre des Finances.

Les opérations du cadastre n'ont été commencées qu'en 1888. Au 1er janvier 1892, 1.000 communes environ étaient cadastrées.

On n'a pas cherché à utiliser le cadastre pour la détermination des droits réels.

Luxembourg (grand-duché de)

On applique, dans ce grand-duché, la plupart des dispositions de la loi française du 3 frimaire an VII. La contribution foncière, perçue sous la forme d'un impôt de quotité, est de 8 p. 100 du revenu net. Il est prélevé, au profit des communes, 5 p. 100 du principal.

Dans chaque canton, des géomètres appliquent sur les plans les changements de limites des parcelles.

Les évaluations des propriétés bâties sont soumises à des revisions décennales.

Portugal

La contribution foncière est assise en Portugal d'après le revenu brut ou la valeur locative. Le montant de cette contribution est réparti entre les provinces, les communes et les contribuables proportionnellement au revenu indiqué par les matrices cadastrales. Les contribuables sont astreints à déclarer le revenu de leurs immeubles ; ces déclarations sont soumises à des commissions locales, qui arrêtent les revenus définitifs.

Les propriétaires dont l'impôt total n'atteint pas 100 réis sont affranchis de l'impôt foncier.

On ne procède pas, en Portugal, à des évaluations périodiques.

Russie

Le cadastre n'a pas été fait d'une façon uniforme en Russie. On ne trouve de cadastres réguliers que dans les provinces de la Vistule.

Les immeubles des *villes* sont cotisés d'après leur valeur vé-

nale; l'impôt est déterminé par voie de répartition entre les provinces et les villes. Une taxe graduée est assise sur les biens-fonds des *campagnes*, qui sont rangés en plusieurs classes. Le contingent de chaque province est fixé par le ministre des Finances. Dans la plupart des provinces, il existe des assemblées, appelées *zemstvos*, dont les membres sont élus par les propriétaires. Ces *zemstvos* sont chargées de répartir le contingent provincial entre les différents districts. Dans les provinces qui ne possèdent pas ces assemblées, la répartition est confiée à un comité de fonctionnaires. Enfin, la répartition entre les contribuables de chaque localité est effectuée par le conseil municipal (*douma*).

La base de la contribution foncière n'est pas la même dans toutes les provinces; les unes prennent le revenu net, d'autres le revenu brut, d'autres, enfin, la valeur vénale des immeubles.

On suit, en Russie, le système de la fixité des évaluations.

Suède et Norvège

Il n'existe aucun point de ressemblance entre la législation de la Suède et celle de la Norvège.

Suède. — Ce pays possède un cadastre qui reçoit les modifications survenues dans l'état des parcelles. On pratique, en Suède, le système des remembrements. L'impôt foncier est basé sur la valeur vénale des terrains et des maisons.

Les propriétés rurales sont taxées à 3 p. 10.000 et les propriétés urbaines à 5 p. 10.000. On a adopté pour unité foncière le *mantal*, qui représente la quantité de terrain nécessaire pour faire vivre une famille. Cette unité n'a pas partout la même étendue, car on tient compte du degré de fertilité des terres.

On procède tous les trois ans à l'évaluation des immeubles.

Norvège. — La contribution foncière n'est pas, en Norvège, établie au profit de l'État; elle est attribuée entièrement aux provinces et aux communes. Dans certaines communes, l'impôt est établi par voie de répartition, dans d'autres, par voie de quotité. La base de l'impôt est la valeur vénale ou le revenu brut, suivant les communes; on revise cette base chaque année, dans les campagnes, et tous les dix ans, dans les villes.

Remarquons que les maisons situées à la campagne sont, en général, exemptes d'impôt.

Suisse

Canton de Genève. — Les propriétés non bâties ne sont pas imposées de la même manière que les propriétés bâties. Ces dernières supportent une taxe de 3 p. 100 de leur revenu imposable qui représente la valeur locative déduction faite de 10 à 30 p. 100, en considération de l'état de conservation de l'immeuble. On taxe les biens-fonds d'après leur valeur vénale; ils sont divisés en 12 classes.

Les évaluations sont établies périodiquement; on peut, tous les ans, réclamer contre elles.

Il est attribué aux communes 10 p. 100 de l'impôt en principal des propriétés bâties et 20 p. 100 de celui des propriétés non bâties.

Le cadastre du canton de Genève n'a été commencé qu'après une délimitation qui a été effectuée très simplement. Dans chaque commune, un ou plusieurs prud'hommes étaient chargés de concilier les parties et, en cas de non-conciliation, de trancher le débat. Les changements survenus dans l'état des parcelles sont appliqués sur les plans et les matrices.

Canton de Vaux. — D'après la loi du 21 août 1886, l'impôt foncier est dû sur la valeur vénale de tous les immeubles bâtis et non bâtis, sous déduction des dettes hypothécaires. Les fortunes territoriales possédées dans le canton sont rangées en trois catégories :

1re	catégorie	1 franc	à 25.000 francs.
2e	—	25.001 fr.	à 100.000 —
3e	—	100.001 fr.	et au-dessus.

Le taux de l'impôt, pour chaque catégorie, est fixé tous les ans.

On procède annuellement à la revision des évaluations.

La loi ne prévoit aucune exemption soit en faveur de l'agriculture, soit pour les constructions nouvelles.

Des livres fonciers pour la constatation des droits réels ont été

créés par la loi du 20 janvier 1882. Toutefois, la loi du 9 mai 1884 a décidé l'ajournement de cette réforme.

Autres cantons. — Dans le reste de la Suisse, la contribution foncière est un impôt de quotité basé sur la valeur vénale des propriétés, et le cadastre sert seulement à l'assiette de cet impôt.

Il n'y a pas de revision périodique.

Turquie

On trouve en Turquie un impôt général sur la propriété mobilière et sur la propriété immobilière; il se nomme *Verghi*. Les biens-fonds sont frappés de deux façons par cet impôt; ils payent une taxe de 4 p. 100 de leur valeur vénale et une taxe de 4 p. 100 de leur revenu. En outre, toutes les productions de la terre sont assujetties à la dîme.

La valeur vénale est la base de la contribution foncière des propriétés bâties ; cet impôt est de 10 p. 1.000 pour les maisons louées et de 8 p. 1.000 pour celles qui sont occupées par leurs propriétaires.

Aux termes de la loi, les évaluations ne peuvent être utilisées que pour cinq ans.

Bulgarie

Les propriétés non bâties et les propriétés bâties payent 4 p. 1.000 de leur valeur locative; cet impôt se nomme l'*emliak*. Les bâtiments donnés en location supportent, en outre, une taxe appelée l'*idjar*, qui est de 3 p. 100 de la valeur locative.

Les maires sont chargés de l'assiette de l'*idjar* dont le quart en principal revient aux communes; ils y procèdent annuellement.

L'*emliak* est établi d'après les déclarations des contribuables, qui sont préalablement contrôlées par des commissions d'évaluation composées d'agents du gouvernement et de délégués du district et de la commune. Les évaluations servant de base à l'*emliak* sont établies pour cinq ans.

On s'occupe, depuis 1884, en Bulgarie, de la confection du cadastre.

Roumanie

L'impôt foncier en Roumanie frappe distinctement les propriétés bâties et les propriétés non bâties (loi des 9-21 mars 1885). Les premières sont taxées à 6 p. 100 de leur revenu net, les autres payent 5 p. 100 de leur revenu net quand elles sont exploitées par les propriétaires et que ces derniers sont domiciliés en Roumanie, 6 p. 100 quand elles sont affermées et qu'elles appartiennent à des propriétaires domiciliés en Roumanie, 12 p. 100 dans les autres cas.

Le revenu net des propriétés bâties s'obtient en prenant les trois quarts du revenu brut des maisons et les deux tiers du revenu brut des usines. Lorsqu'il existe un bail, on l'applique rigoureusement ; cependant, s'il est constaté qu'il y a dissimulation dans le prix, on évalue l'immeuble directement, sans préjudice de la pénalité encourue par le contribuable.

Les maisons n'ayant pas une valeur locative supérieure à 100 francs ne sont pas imposables.

Serbie

On règle l'impôt foncier des propriétés non bâties d'après leur revenu net. Il a été formé à cet égard 5 classes.

C'est le revenu brut qui sert de base à la contribution foncière des propriétés bâties (loi du 20 décembre 1889).

Ces deux taxes sont établies par voie de répartition.

Les évaluations sont faites tous les ans. La loi oblige les propriétaires à déclarer le revenu de leurs propriétés.

Dans les campagnes, les maisons d'habitation non destinées à la location ne sont pas imposables.

On n'a pas encore établi de cadastre en Serbie.

QUATRIÈME PARTIE

RÉORGANISATION DU CADASTRE

CHAPITRE PREMIER

RÉFECTION DU CADASTRE

Section I. — Nécessité de refaire le cadastre

Le nouveau mode d'imposition des propriétés bâties établi par la loi du 8 août 1890 constitue une réforme incomplète. Nous allons indiquer quels sont les défauts qui existent dans l'organisation de l'impôt foncier actuel.

Contribution foncière des propriétés non bâties. — Les conseils généraux et les conseils d'arrondissement n'ont aucune donnée certaine qui puisse les guider dans leurs travaux de répartition. Les résultats de l'évaluation, par *masses de culture*, des revenus territoriaux, que l'Administration des contributions directes a effectuée de 1879 à 1884 dans chaque commune, ne peuvent plus être considérés comme exacts par suite de la crise agricole survenue depuis cette époque. Quant à la répartition individuelle, elle présente des inégalités considérables. Le cadastre ordonné par la loi du 15 septembre 1807 n'ayant été achevé qu'en 1850, les revenus qui ont été déterminés pendant cette période ne correspondent plus à l'état actuel de la propriété dans les communes. En effet, en supposant les évaluations parfaitement exactes au moment de la confection du cadastre, on est bien obligé de reconnaître qu'elles ne doivent pas tarder à devenir erronées à cause des nombreux changements que les

circonstances ou le travail de l'homme ne peuvent manquer d'apporter dans la valeur comparative des propriétés. Ainsi, lorsque des chemins de fer, des routes, des canaux sont établis, lorsque des marais sont desséchés, les terrains qui ont acquis une plus grande valeur, à la suite de ces travaux, restent imposés comme s'ils n'avaient pas profité de toute la plus-value qui en résulte. Si, au contraire, un terrain a diminué de valeur soit parce qu'une culture lucrative a dû être abandonnée, soit pour toute autre raison, ce terrain devra supporter le même impôt qu'auparavant, puisque la loi de 1807 admet la fixité des évaluations cadastrales, et on violera encore, dans ce cas, la grande règle de la proportionnalité de l'impôt.

Les nombreux dégrèvements accordés par le législateur ont bien diminué les inégalités choquantes constatées dans les contingents départementaux, mais on n'a pu arriver par ce moyen à une égalité proportionnelle, car, si on rend moins forte la contribution que doit payer celui qui est très lourdement taxé, on ne peut cependant, à moins de rendre l'impôt pour ainsi dire improductif, mettre tous les contribuables dans la situation du plus favorisé ; ce n'est, en effet, qu'à cette condition que chacun serait justement cotisé. Pour que le dégrèvement devînt un mode de péréquation de l'impôt entre les départements, il faudrait tout ensemble taxer plus fortement ceux qui ont le moins d'impôt à supporter et profiter de la plus-value acquise pour décharger les plus imposés. Mais c'est là un moyen bien difficile à employer en pratique. L'aggravation qui frapperait ainsi quelques contribuables causerait plus de trouble dans le pays que le dégrèvement n'y donnerait de satisfaction. Comme on le voit, le dégrèvement ne peut qu'atténuer le mal et non pas le guérir.

La loi du 7 août 1850, qui autorise le renouvellement du cadastre, a suscité de vives critiques. Il est certain qu'en laissant aux conseils municipaux le soin de décider si le cadastre sera ou non refait, il est impossible d'espérer de l'uniformité dans les opérations. De plus, ne peut-on pas craindre que la réfection du cadastre ne soit laissée de côté par suite de l'indifférence de ces assemblées ou du défaut de ressources des communes ? Très peu de communes ont usé de la faculté accordée par la loi du 7 août

1850 ; cela devait être, car la dépense pour la plupart des communes n'est pas en rapport avec le profit qu'elles peuvent, dans l'état actuel de la législation, retirer du renouvellement du cadastre.

Remarquons qu'en matière de contribution foncière des propriétés non bâties, qui est un impôt de répartition, le conseil de préfecture ne peut se prononcer que sur le fait même du dégrèvement ; quant à l'imputation à donner à ce dégrèvement (réimposition au compte de la commune ou imputation au compte des dégrèvements et non-valeurs) elle est réglée par les lois sur la matière, dont la mise a exécution incombe uniquement à l'Administration des contributions directes. Les contribuables n'ont nullement connaissance du détail des réimpositions, de sorte qu'ils ne sont pas garantis contre les erreurs qui peuvent de ce chef se commettre.

Contribution foncière des propriétés bâties. — Les évaluations n'ont pas le même point de départ, car le travail commencé par l'Administration en 1887 n'a été terminé qu'à la fin de 1889. Il en résulte que le revenu imposable ne correspond pas partout au revenu net. Il est vrai que les communes ont la faculté de demander, dans les trois mois de la publication des rôles de 1893, la revision des évaluations ; mais cette revision ne peut avoir lieu qu'après avis favorable de la commission départementale du conseil général et que si les communes consentent à payer les frais de l'opération. Le contribuable, dont l'immeuble n'a pas subi une dépréciation exceptionnelle ou n'a pas été détruit en tout ou en partie ou n'a pas été converti en bâtiment rural, n'a aucun moyen direct de faire rectifier lui-même son revenu imposable. Les inégalités qui existent actuellement dans l'impôt foncier des propriétés bâties vont devenir plus nombreuses, car les constructions nouvelles, les reconstructions et les additions de construction doivent être imposées par comparaison avec les autres propriétés bâties de la commune où elles sont situées.

Tous les moyens employés jusqu'ici pour faire disparaître les vices de l'impôt foncier (propriétés non bâties et propriétés bâties) nous paraissent défectueux. Ces deux natures de propriétés doivent être imposées de la même façon et d'après les mêmes

règles ; de plus, il faut adopter la valeur vénale comme base d'imposition et reviser annuellement cette base. En d'autres termes, nous pensons que la solution du problème de la péréquation se trouve dans la transformation de la contribution foncière en un impôt de quotité établi sur la valeur vénale revisée chaque année.

On n'a pris aucune mesure pour conserver le cadastre, de sorte qu'aujourd'hui il n'est plus en rapport avec l'état actuel de la propriété non seulement en ce qui concerne la valeur des diverses parcelles, mais encore relativement aux noms des propriétaires. Les mutations de propriété ne sont pas toujours mentionnées au cadastre, parce que les indications cadastrales ne figurent pas, en général, sur les actes enregistrés, et que l'Administration, en l'absence de ces indications, n'est pas tenue d'opérer les mutations. On sait également que le géomètre pouvait exécuter son travail, sans la présence des propriétaires intéressés; le plus souvent, il n'avait pour guide que les limites apparentes, indiquées par des bornes, murs, haies, fossés, différence de culture, et les renseignements qui lui étaient fournis par un homme à gages pris parmi les gens de la commune. La délimitation et même l'attribution des parcelles étaient, par suite, quelquefois fautives.

Mais, alors même qu'à l'origine les limites eussent été toujours exactement reproduites et que chaque propriété eût été attribuée à son véritable propriétaire, l'absence de toute mesure de conservation cadastrale rendrait impossible l'individualisation des immeubles. Tous les jours, ces fonds sont agrandis, diminués, divisés ou confondus les uns avec les autres, par suite d'achats, de ventes et de partages, sans qu'il soit fait sur les plans mention de ces modifications ; en sorte que les parcelles cadastrales ne ressemblent souvent en rien à celles qui existent sur le terrain. Comment, dès lors, pourrait-on exiger d'une manière générale que, dans les actes qui les concernent, elles soient désignées par leur numéro cadastral ? Une pareille désignation ne peut être faite que si ce numéro s'applique bien à l'immeuble, objet du contrat ; l'on ne saurait y obliger les parties sans s'exposer à accroître les chances d'erreur. D'ailleurs, quelle serait la sanction,

en cas de fausse désignation ? et même, quel serait le moyen de reconnaître ces fausses désignations avec une matrice cadastrale qui porte quelquefois à l'article d'un propriétaire des parcelles qui ne lui appartiennent point.

Pour que le cadastre pût servir de registre matricule des droits de propriété et d'hypothèque et constituer le grand livre des propriétés immobilières, il faudrait le refaire d'une manière juridique. Le cadastre ne sera vraiment utile que s'il sert non seulement à la péréquation de l'impôt foncier, mais encore à l'établissement du crédit foncier et à la détermination des droits réels. Ces avantages ne seront obtenus que : 1°. Par la conservation du cadastre ; 2°. Par la revision annuelle de la valeur des propriétés.

Section II. — Conservation du cadastre

Le cadastre que nous possédons aujourd'hui ne peut être simplement revisé, car les modifications apportées, depuis sa confection, aux limites des parcelles sont trop profondes et trop nombreuses. La revision ne donnerait pas toujours des résultats exacts. Au surplus, la dépense que nécessiterait cette revision serait presque aussi forte que celle qui résulterait de la réfection du cadastre. En effet, il serait difficile, dans le plus grand nombre des communes, de retrouver exactement les points de la triangulation qui a été faite pour l'établissement du cadastre, et beaucoup de propriétés n'ont pas de bornes matériellement délimitées.

Les opérations techniques du cadastre devraient être précédées d'un bornage général. Nous indiquerons, dans le chapitre suivant, la manière dont ce bornage pourrait être effectué rapidement.

Les bornes ne suffisent pas pour déterminer d'une manière immuable les propriétés, car elles peuvent être enlevées par des voisins malhonnêtes, par une inondation ou un autre événement extraordinaire ; il faut encore fixer ces propriétés par leurs *coordonnées rectangulaires*, c'est-à-dire, par les *longitudes et latitudes* de leurs sommets angulaires. Quand un propriétaire aura empiété sur le champ de son voisin, quand une inondation, sup-

primant ou comblant les signes limitatifs, aura confondu en une seule toutes les parcelles de la plaine, on aura bien vite retrouvé les limites des immeubles au moyen des *longitudes* et des *latitudes*. Cette facilité de retrouver toujours la position des limites disparues ou supprimées étouffera dans leur germe les trop nombreux procès en bornage qui sont une cause de haine perpétuelle entre voisins et de ruine pour le petit propriétaire.

L'armée, le service des ponts et chaussées et le service vicinal fourniraient la plus grande partie des géomètres nécessaires pour le lever des plans qui n'exigerait qu'un très petit nombre d'années. On pourrait réduire la durée de l'opération en ne levant pas toutes les parcelles, mais seulement chaque *propriété* ou *polygone*. Nous donnons le nom de *propriété* ou *polygone* : 1°. A un immeuble bâti ; 2°. A un immeuble non bâti n'appartenant pas au même propriétaire que les fonds voisins ; 3°. A un groupe d'immeubles non bâtis possédés par un même propriétaire, situés dans une même commune et non séparés par un chemin, une rue, un cours d'eau, un canal ou par des fonds appartenant à autrui. Le lever de toutes les parcelles n'offre qu'un intérêt tout à fait secondaire. L'essentiel pour le propriétaire est de connaître les principales divisions de sa propriété et la preuve, c'est que, dans les actes comprenant un bloc de parcelles, on ne désigne ordinairement d'une manière détaillée que celles qui sont situées aux extrémités du domaine. Si les plans devaient indiquer toutes les parcelles, ils seraient trop surchargés, et, de plus, ils seraient l'objet de trop fréquentes modifications, car, il se produit sans cesse de nombreux changements dans les limites des immeubles.

Le plan terminé, il n'y aurait plus qu'à le tenir au courant des mutations qui s'opèrent dans la propriété (1). Cette conservation serait facile si on réunissait l'Administration de l'enregistrement et des hypothèques à celle des contributions directes ; de cette manière, on concentrerait dans un même bureau tous les renseigne-

(1) Un projet de loi tendant à la conservation du cadastre avait été présenté le 23 mars 1876. La réforme proposée était incomplète, car, d'après ce projet de loi, la conservation du cadastre n'était organisée qu'au point de vue fiscal et ne pouvait avoir lieu que sur la décision du conseil général.

ment sur la propriété foncière, ce qui permettrait d'établir, sans inquisition, la valeur des immeubles.

Section III. — Revision annuelle de la valeur des propriétés

La détermination du revenu d'un immeuble, surtout en matière de propriétés non bâties, présente de grandes difficultés ; les dépenses à déduire du revenu brut des propriétés non bâties pour obtenir le revenu net sont excessivement variables, comme la qualité du sol lui-même. Quand il s'agit d'évaluer le revenu des propriétés bâties, il est souvent difficile de distinguer un local industriel d'un local commercial.

Nous substituons au revenu net la valeur vénale dont la fixation laisse place à moins d'arbitraire. D'autre part, nous ne voyons pas l'utilité des répartiteurs dont le nombre n'est pas suffisant dans la plupart des communes. Les conseils municipaux pourraient sans inconvénient les remplacer ; les centimes additionnels étant votés non par les répartiteurs, mais bien par les conseils municipaux, il serait logique de confier à ces derniers les évaluations foncières.

On a tous les éléments pour apprécier la valeur vénale. Les actes de vente, les partages sont assez nombreux pour que cette valeur puisse être fixée d'une façon suffisamment exacte; ils sont, d'ailleurs, en plus grand nombre que les actes de location. Dans les campagnes, la valeur vénale des biens de chaque propriétaire est connue de presque tout le monde. Dans les villes, les immeubles qui auraient été l'objet de transactions serviraient de termes de comparaison pour l'évaluation des autres. On obtiendrait de bons résultats en intéressant les communes à l'assiette de l'impôt. Les conseils municipaux établiraient, en général, des évaluations exactes si une partie notable (le quart de l'impôt) était attribuée aux communes. En cas de désaccord entre les conseils municipaux et le contrôleur, le travail serait vérifié par l'inspecteur et il serait statué par le préfet sur le rapport du directeur. Les contribuables seraient admis à réclamer chaque année dans les trois mois de la publication du rôle. Le nom-

bre des réclamations ne serait pas très élevé, car les contribuables craindraient de ne pas être soutenus par les conseils municipaux ; de plus, en présence des avantages considérables que présenterait le cadastre refait dans ces conditions, la plupart des propriétaires n'hésiteraient pas à indiquer la valeur véritable de leurs biens.

Grâce à la substitution des conseils municipaux aux répartiteurs, la revision annuelle des évaluations ne demanderait pas beaucoup de temps. Il faudrait : 1°. Rédiger pour chaque propriétaire un bulletin contenant tous les polygones qui lui appartiennent dans la commune ; 2°. Appliquer annuellement les mutations de propriétés résultant des actes enregistrés ; 3°. Apprécier tous les ans la situation nouvelle en se basant sur les améliorations apportées à la culture, sur la plus-value ou la moins-value occasionnée par d'autres circonstances. Quelques jours suffiraient dans chaque commune pour la régularisation des bulletins.

CHAPITRE II

APPLICATION DU CADASTRE A LA DÉTERMINATION DES DROITS RÉELS

Section I. — Des avantages du cadastre comme titre de propriété

Le cadastre fut, à l'origine, employé à déterminer les propriétés de chaque contribuable dans leurs rapports avec le fisc. Mais bientôt, l'on s'aperçut qu'il était capable de rendre d'autres services et qu'il pouvait être appliqué à déterminer les limites de la propriété entre particuliers. Dans l'empire romain, on eut souvent recours aux plans des *agrimensores* pour vider les contestations entre voisins de champs *assignati ;* et sous l'ancien régime, en Provence et en Languedoc notamment, les tribunaux résolurent souvent des questions de limites en se fondant sur les anciens compoix.

Les auteurs de notre cadastre attendaient de leur œuvre ce résultat. Ils déclaraient que le cadastre terminerait, préviendrait pour l'avenir une foule de contestations entre les propriétaires et qu'il servirait même de titre, en justice, pour prouver la propriété (1).

Il est certain qu'un cadastre exact et tenu sans cesse au courant des modifications de la propriété mettrait un terme aux nombreuses contestations qui existent entre voisins et remédierait aux inconvénients que présente la possession *annale*.

Dans notre législation, celui qui pendant un an et un jour a joui paisiblement d'un immeuble a le droit d'être maintenu en jouissance tant que l'auteur du trouble n'a point justifié qu'il était le véritable propriétaire. Cette règle est bien connue des ha-

(1) *Recueil méthodique*, art. 1142 et 1143.

bitants des campagnes. Ils savent que s'ils peuvent profiter de l'absence ou de la négligence d'un voisin soit pour étendre un peu leur labourage, soit pour donner quelques coups de pioche, soit pour couper quelques broussailles dans le terrain limitrophe qu'ils convoitent, ils auront, après l'an et jour, gain de cause devant le juge de paix. Lorsque l'usurpation en question se produit, il ne reste plus au vrai propriétaire, pour réclamer, que la voie du pétitoire, et, pour faire la preuve de son droit, que deux moyens : la prescription et les titres. Mais ces deux moyens, qui peuvent servir à prouver la propriété d'un domaine entier ou d'une parcelle bien déterminée et bien limitée, sont très difficiles à employer pour une portion de terrain qui n'a aucune limite naturelle ou artificielle. Comment prouver que pendant 30 ans l'on a joui, jusqu'à une ligne idéale, d'une portion de terre en bois ou en friche? Quant aux titres, comment les appliquer, le plus souvent, sans violer la règle *res inter alios acta* inscrite dans les art. 1319 et 1322 du Code civil ? Ces titres ne peuvent avoir d'effet qu'entre les parties contractantes. D'ailleurs, dans la plupart des cas, ils n'indiquent pas de contenance, ou ils ne l'indiquent qu'avec le mot « environ » ou qu'avec l'expression « comme le vendeur a coutume de jouir ». D'autres fois, celle qu'ils mentionnent est plus grande que la contenance réelle. Aussi, cette difficulté de faire la preuve de la propriété et la certitude d'être maintenu en possession après la jouissance paisible d'an et jour rendent-elles nombreux ces empiétements de voisin à voisin.

Il n'en serait pas ainsi, si un plan, dressé à la suite d'un bornage entre voisins et annexé à l'acte de mutation de propriété, faisait exactement connaître les deux propriétés limitrophes, et si, à la suite de toute modification dans l'étendue de l'immeuble, le plan était aussi modifié. On aurait une preuve légale tant qu'on n'attaquerait point la validité de l'acte, qu'on ne lui opposerait pas un titre qui lui fût contraire ou qu'on ne se prévaudrait point d'une prescription acquise. Qu'un voisin peu scrupuleux déplaçât furtivement une borne, elle serait, au moyen du plan, facilement replacée ; qu'il empiétât de plusieurs sillons et qu'il jouît pendant 20 ans, 30 ans, le juge trouverait, dans l'art. 2229 du Code civil,

un moyen de repousser sa prétention : la possession serait regardée comme non publique et comme équivoque pour tout ce qui aurait été cultivé contrairement aux limites indiquées par le plan. Et même dans le cas où l'auteur de l'empiétement en aurait marqué les limites par un mur, un fossé, une haie, etc., et aurait ainsi une possession publique et non équivoque, le propriétaire, s'il agissait avant l'accomplissement de la prescription, serait dispensé, grâce au plan cadastral, de recourir à ce mode si incertain et si difficile de la preuve par témoins.

Ce seraient là les services que rendrait un bon cadastre; mais ce ne seraient pas les seuls.

Un bon cadastre permettrait l'individualisation des immeubles; il assurerait ainsi, d'une manière certaine, l'identité des parcelles qui sont l'objet des contrats; il permettrait l'inscription directe, sur l'immeuble lui-même et non sur le propriétaire, des hypothèques constituées. Il rendrait possible, pour les autres droits réels, une plus grande publicité. En effet, si, sur les plans et les livres cadastraux, on donne à chaque *propriété* ou *polygone* (1) un numéro particulier, et si, au fur et à mesure des modifications, un numéro indicatif rappelant le numéro d'origine est affecté à toute modification du polygone, il est possible de désigner par ce moyen et d'une manière précise toute fraction du polygone, qui aurait formé un nouveau polygone.

Que chaque polygone soit donc, dans tous les actes publics et dans tous les actes sous signature privée qui le concernent, indiqué avec un numéro cadastral, et il n'y aura plus de confusion possible. On évitera, de la sorte, ces difficultés qui, dans la recherche des preuves de propriété, résultent de désignations insuffisantes, d'un nom générique s'appliquant à un grand nombre de parcelles, de dénominations différentes se rapportant au même immeuble, de confrontations qui ne sont plus les mêmes suivant les actes, car elles varient avec les voisins, c'est-à-dire, avec le temps.

La conservation du cadastre aurait encore une autre utilité. Elle faciliterait l'organisation du crédit foncier. Il suffirait, pour

(1) Nous avons expliqué plus haut ce que nous entendons par *propriété* ou *polygone*.

obtenir ce résultat, de porter au cadastre non le revenu, mais la valeur vénale. Un propriétaire aurait-il besoin d'emprunter ; il présenterait un extrait officiel du cadastre à un capitaliste : ce dernier verrait immédiatement la valeur du gage offert et se déciderait en conséquence.

Le crédit foncier est réel, tandis que le crédit commercial est personnel. Grâce à son état civil, la solvabilité du négociant est, en général, facile à établir. Il est toujours difficile, souvent impossible de connaître sûrement la situation juridique et hypothécaire de l'immeuble offert en gage, parce que les immeubles n'ont pas d'état civil et qu'il est d'autant plus facile de les confondre les uns avec les autres que leur nombre est plus considérable. Le crédit commercial serait encore à fonder si l'état civil des personnes n'existait pas, si l'on n'avait d'autre moyen de désigner le débiteur sur le grand livre que l'inscription de son signalement et de celui de ses voisins.

Tel est pourtant le moyen employé pour désigner les propriétés dans les actes ; c'est sur ce moyen que l'on a toujours compté et que l'on compte encore pour fonder le crédit foncier. De même que le signalement inscrit sur un passeport peut s'appliquer à un nombre considérable de personnes différentes, celui que contient un acte immobilier peut s'appliquer à une infinité d'immeubles.

L'état civil des immeubles est la base indispensable du crédit foncier. C'est là la première étape à franchir avant de songer sérieusement à ouvrir un crédit aux immeubles. Dès que la propriété foncière sera pourvue d'un état civil, il sera facile de lui ouvrir un grand livre et de créer le titre foncier aussi simple, aussi indiscutable et aussi aisément transmissible que le titre mobilier, qu'une inscription de rente sur l'Etat, qu'une action ou une obligation industrielle. Mais, pour trouver dans cet état civil les indications suffisantes, il faut renoncer à désigner soit dans les actes authentiques, soit dans les actes sous-signature privée, les immeubles par leur signalement et par celui des biens voisins ; il faut les désigner par leur situation *topographique*, que la volonté du propriétaire ne peut changer et que ni la vente, ni la transformation des immeubles ne pourront jamais faire mettre en doute.

En indiquant au cadastre le prix d'estimation de chaque propriété ou polygone, il serait possible d'établir des bons fonciers, comme la lettre foncière ou *Grundschulbrief* de la loi allemande. Le *Grundschulbrief* est l'inscription qui se détache du livre foncier ou *Grundbuch* et qui se transforme en effet négociable.

Le bon foncier se négocie comme une lettre de change et, bien qu'il ne puisse revêtir la forme d'un billet au porteur, il peut s'en rapprocher à deux points de vue : 1°. Il peut se transmettre par endossement en blanc et la désignation du créancier primitif, bien qu'indispensable, peut être fictive, car le propriétaire peut faire rédiger le bon à son nom et à son ordre et le transmettre en cette forme par endossement en blanc ; 2°. Au bon foncier on peut joindre une série de quittances pour intérêts à échoir, et ces quittances, qui peuvent se détacher du titre, constituent autant de coupons payables au porteur. La loi allemande a donc résolu le problème de la mobilisation du crédit foncier et favorise dans une très large mesure les prêts à l'agriculture. C'est la mise en pratique de la *cédule française* et des principes contenus dans le *code hypothécaire du 9 messidor an III*, principes dont nous demandons qu'on fasse l'application.

Section II. — Détermination juridique des limites et du droit de propriété

Préalablement à tout lever des plans, il faut délimiter matériellement et au moyen de ses coordonnées chaque propriété ou polygone. La conservation du cadastre ne sera bien établie qu'à cette condition. Si on ne procède pas au bornage général on n'obtiendra jamais un cadastre précis pouvant former titre de propriété (1).

Selon nous, le bornage doit être effectué soit par les parties devant un magistrat spécial (juge de paix, arbitre), soit par ce

(1) Nous ne partageons pas l'opinion de quelques auteurs qui pensent que la réfection du cadastre n'est pas nécessaire pour l'organisation des livres fonciers. Il faut absolument un travail d'ensemble, un nouveau cadastre, si l'on veut que les livres fonciers soient établis d'une manière rapide et sûre.

magistrat seul, en réservant aux parties l'appel de la décision. Les parties seraient convoquées par le maire. Au jour indiqué, le juge de paix ou l'arbitre se rendrait sur le terrain, assisté du maire et d'un géomètre ; là il entendrait les parties et tâcherait de les concilier. Si les parties ne comparaissaient point ou si elles ne pouvaient s'accorder, le magistrat déterminerait lui-même les limites. La position relative de chaque borne serait relevée au moyen des longitudes et des latitudes. Procès-verbal serait dressé par le magistrat et signé par les parties ou, à leur défaut, par le magistrat seul. Le géomètre pourrait alors commencer ses opérations. Cette délimitation ne serait pas encore définitive ; elle serait attaquable dans les délais de l'appel. Elle pourrait être aussi rectifiée si, après le lever des plans provisoires, l'on s'apercevait, par la comparaison des contenances, que la ligne séparative a été mal fixée.

L'attribution de la propriété serait vérifiée, après le lever des plans provisoires, lorsque les registres préparatoires de propriétaires auraient été dressés et que les bulletins auraient été distribués. Chaque contribuable pourrait connaître le nom, le numéro et la contenance des polygones qui lui sont attribués et vérifier par lui-même que les immeubles indiqués sur le bulletin sont bien sa propriété. Cette vérification ne serait pas effectuée seulement par le propriétaire apparent ; elle serait encore confiée à un agent de l'Administration délégué à cet effet. Cet agent s'assurerait que chacun a reconnu, sur les plans mêmes, les immeubles inscrits sous son nom ; de plus, il s'enquerrait d'où provient la propriété, et il se ferait exhiber les titres d'acquisition, afin d'empêcher que par fraude ou par erreur personne n'usurpât les droits d'un tiers. Il exigerait aussi la production de l'acte de naissance du propriétaire, afin de désigner celui-ci sous ses véritables nom et prénoms et d'ajouter à ces désignations la date de la naissance. Puis il approuverait le bulletin de propriété et le ferait signer par les parties ou par leurs mandataires dont la procuration resterait annexée à cette pièce.

Si le propriétaire ne comparaissait point ou s'il refusait de signer parce qu'il élèverait une contestation, l'agent de l'Administration procéderait à une sommation régulière, à la suite de

laquelle le magistrat rendrait un jugement contradictoire ou par défaut qui serait annexé au procès-verbal.

Les limites, comme nous l'avons dit, pourraient être rectifiées encore à ce moment, alors même que le magistrat aurait rendu une décision ou que les bornes auraient été placées d'un commun accord, si l'un des propriétaires limitrophes établissait, par la comparaison des contenances des polygones, qu'une erreur a été commise.

Une fois le bulletin signé, les modifications ne pourraient avoir lieu qu'en vertu d'une décision judiciaire.

Cette approbation du bulletin par le propriétaire serait le vrai titre du cadastre. Elle justifierait que le signataire a reconnu l'exactitude de la contenance et des limites de ses polygones, telles que le cadastre les indique, et qu'il a reconnu ne point posséder dans la commune d'autres propriétés que celles qui sont mentionnées sur le bulletin.

Mais cette reconnaissance des limites peut-elle être obligatoire ou ne doit-elle être que volontaire ?

La question a soulevé bien des controverses.

La commission qui fut instituée, en 1837, pour préparer un projet de loi sur le cadastre pensait que « l'abornement général et forcé ferait naître une infinité de procès et deviendrait interminable » ; l'idée de le rendre obligatoire lui paraissait inadmissible.

Les auteurs du projet de loi de 1846 sur le cadastre pensaient de même. « L'abornement général et forcé des propriétés, » disait la note qui accompagnait le projet, « ferait naître des discussions dont les tribunaux seuls peuvent être les juges et dont il serait difficile de prévoir le terme. »

Malgré l'autorité de la commission de 1837 et des auteurs du projet de 1846, nous ne partageons point cette opinion.

En admettant, comme nous l'avons fait, un magistrat jugeant en premier ressort lorsqu'il n'y a pas de conciliation possible, les difficultés seraient assez vite tranchées, et les appels seraient, croyons-nous, peu nombreux. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, que dans la plupart des cas d'abornement qui seraient soumis à ces magistrats, ni l'une ni l'autre des parties ne pourrait

invoquer en sa faveur ni un titre opposable à son adversaire, ni une possession certaine. Dès lors, quoique les parties ne fussent point d'accord, il répugnerait à l'une et à l'autre de prendre le rôle de demanderesse ; car, guidée, pour ainsi dire, par un intérêt de propriétaire, chacune d'elles aurait le sentiment de la difficulté qu'elle éprouverait à fonder sa demande ou même à la formuler. Aussi, quoique non satisfaite du jugement, la partie condamnée par le magistrat hésiterait-elle à entamer un procès et à débourser pour les frais une somme qui, même en cas de gain, dépasserait le plus souvent la valeur de l'objet litigieux. D'ailleurs, la force des choses amène plus d'esprit de conciliation dans un bornage général que dans un bornage particulier. Tel propriétaire, surpris par la nécessité immédiate d'un bornage, n'aura pas eu le temps de faire disparaître les preuves de propriété de son adversaire et devra abandonner ses prétentions ; tel autre ne pourra pas dépenser contre chacun des voisins avec lesquels il aura à se borner la même dose d'obstination qu'il aurait pu apporter au bornage, s'il n'avait eu affaire qu'à un seul voisin. Les discussions qu'occasionnerait un abornement obligatoire ne seraient donc point aussi interminables que le croyait la commission de 1837.

Que si nous avions besoin d'exemples à l'appui de notre opinion, nous en trouverions dans des pays qui suivent notre Code civil et qui ont pratiqué l'abornement obligatoire, comme le canton de Genève, le grand-duché de Hesse, etc. Mais, sans aller aussi loin, il est, en différents points de la France (Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Oise, Morbihan, Nord, Aisne, Ardennes, Yonne, Vosges, Meurthe-et-Moselle, Doubs, Côte-d'Or, etc.), un grand nombre de communes où il s'est formé des associations pour l'abornement collectif et où ce système a donné de bons résultats (1).

Ce serait même, croyons-nous, rendre un grand service aux parties que de décréter l'abornement obligatoire et de faire trancher, en premier ressort, par un magistrat spécial, les questions de délimitation. Les renvoyer d'office devant le tribunal, comme

(1) Bonjean a cité la plupart de ces communes dans son ouvrage sur la revision et la conservation du cadastre (tome II, page 512).

le proposait de Robernier dans l'exposition de son système de terrier perpétuel, ce serait rendre les contestations longues et coûteuses, car elles seraient alors difficilement terminées autrement que par un jugement. Les ajourner, ainsi que le voulait l'art. 8 du projet de 1846, ce serait laisser le cadastre incomplet et tenir la porte ouverte à une foule de discussions qu'il serait si facile de trancher à l'origine du cadastre.

Nous ne nous arrêterons pas à ce reproche que l'abornement obligatoire violerait la liberté ; car, s'il n'est pas fondé lorsqu'un propriétaire contraint au bornage ses voisins, comment le serait-il lorsque la société elle-même demande l'abornement ?

Mais, pour intéresser les propriétaires à contrôler eux-mêmes sur les plans, tant à l'époque de la confection du cadastre que lors des modifications éprouvées par leurs propriétés, les limites assignées à leurs immeubles, il ne faudrait point lever toutes les parcelles, mais simplement les propriétés ou polygones. L'utilité de cette disposition est évidente ; on ne peut songer à faire un cadastre *parcellaire,* car les changements dans la configuration des parcelles sont trop fréquents. Un propriétaire n'a pas besoin d'avoir le plan de toutes ses parcelles, il lui suffit d'être renseigné sur les limites et la contenance totale des polygones qui lui appartiennent. Serait-il possible d'obtenir des propriétaires une déclaration, toutes les fois qu'ils auraient diminué un bois ou une pâture de quelques mètres carrés, qu'ils auraient arraché ou planté quelques ceps de vignes ? Le tracé incertain des lignes séparatives de culture aurait de funestes conséquences, lorsque, par suite de vente ou de partage, les parcelles contiguës d'une même propriété passeraient dans les mains de propriétaires différents ; car, les contours de ces parcelles ayant été inexactement tracés dès l'origine, ou modifiés ultérieurement sans qu'on eût indiqué les changements sur les plans, il en résulterait que les parcelles comprises dans les actes de vente ou de partage ne correspondraient point aux immeubles au sujet desquels les parties auraient eu l'intention de former leur contrat.

Remarquons qu'en procédant au bornage général on pourrait fixer, d'une manière certaine, les limites des communes. On éviterait ainsi les doubles emplois ou les omissions de propriétés.

La procédure devant l'arbitre ou devant le juge de paix devrait avoir lieu sans frais. Nous considérons le bornage général comme étant d'ordre public et nous estimons que les frais de l'opération devraient être payés au moyen de centimes ajoutés au principal de la contribution foncière. Il serait bon d'avoir partout des bornes faites sur le même modèle. Pour distinguer les limites des communes, il y aurait utilité à les marquer par des bornes d'une couleur autre que celle des bornes de propriétés.

On laisserait, dans chaque commune, aux propriétaires la faculté de former un syndicat ayant pour but de procéder à des délimitations collectives, autrement dit, de borner les immeubles après avoir redressé les parcelles courbes et irrégulières et créé les chemins nécessaires à l'exploitation. On accorderait un certain délai aux syndicats pour terminer ces opérations qui constituent ce qu'on appelle les *abornements généraux*. La déchéance serait encourue par les syndicats qui n'auraient pas usé de leurs droits dans le délai dont il s'agit. On pourrait, enfin, encourager la création de ces syndicats en exemptant leurs opérations de tous droits d'enregistrement et de timbre. Il n'y aurait, sous ce rapport, qu'une légère modification à apporter aux lois des 21 juin 1865 et 22 décembre 1888.

Section III. — Livres fonciers

Il est nécessaire que les mesures de conservation cadastrale donnent des renseignements exacts et complets : exacts, c'est-à-dire que leur réalité ne puisse pas être mise en doute ; complets, c'est-à-dire que toutes les mutations éprouvées par les polygones soient fidèlement reproduites. Ce double résultat serait atteint au moyen de deux dispositions législatives touchant au droit civil. Les autres dispositions nécessaires n'auraient trait qu'à des questions de réglementation.

La première de ces mesures serait que les actes authentiques fussent seuls admis à la transcription ; la deuxième, que ces actes ne fussent transcrits que si celui qui y serait porté comme propriétaire de l'immeuble (vendeur, donateur, etc.) justifiait de son inscription au cadastre à ce titre.

En n'admettant à la transcription que les actes authentiques, la réalité des actes transcrits serait assurée bien mieux qu'au moyen de la légalisation par un officier public des actes sous signature privée; car, qui garantirait que, dans ces derniers actes, il n'existe aucun cas de nullité, que l'une des parties n'est pas un mineur, un interdit, une femme mariée, etc.? En cas de perte ou de disparition de l'acte, où retrouverait-on la preuve de la mutation ? Le principe de la liberté des contrats ne souffrirait d'ailleurs nullement de cette mesure. Les actes sous signature privée conserveraient tous les effets laissés par la loi de 1855 aux actes qui ne sont pas transcrits. Entre parties, la translation de la propriété continuerait à être parfaite par le seul consentement, et chacune d'elles pourrait exiger de l'autre la transformation de l'acte sous signature privée en un acte authentique. En cas de refus, elle obtiendrait un jugement qui tiendrait lieu d'acte notarié.

Ce ne serait que pour la transcription, c'est-à-dire, pour la validité à l'égard des tiers, que l'authenticité serait requise. Et qu'y aurait-il d'anormal ? Une fois que l'on a admis la nécessité de la transcription comme moyen de prévenir les tiers, n'est-on pas amené à demander que les actes ainsi transcrits inspirent une certaine sécurité ? Est-ce que les actes présentés au conservateur en vue de faire opérer une inscription ou une radiation d'hypothèque ne doivent point être faits en la forme authentique ? Est-ce que les hypothèques conventionnelles peuvent être consenties autrement que par devant notaire ? Pourquoi les actes translatifs de propriété, droit réel autrement important que l'hypothèque, ne seraient-ils point, pour être opposables aux tiers, soumis aux mêmes formes que ceux qui emportent constitution d'hypothèque ?

Avec cette première disposition, il serait facile d'opérer au cadastre toutes les mutations résultant des actes soumis à la transcription par la loi de 1855 ; car, la mutation serait faite d'*office*, sur extrait des registres de transcription. La deuxième disposition permettrait d'opérer les autres mutations. En effet, dès que les héritiers ne pourraient plus transmettre, sans être inscrits au cadastre, les biens qu'ils ont acquis par succession, ils s'empres-

seraient de faire opérer la transcription et, par suite, la mutation. Comment s'y prendraient-ils, puisqu'il faut un acte authentique? Ils présenteraient une requête au président du tribunal civil et remettraient en même temps à ce magistrat : 1°. Un certificat du conservateur du cadastre, établissant que les immeubles à l'égard desquels la mutation est demandée sont inscrits sous le nom du défunt; 2°. Les pièces constatant que ceux au nom desquels les immeubles doivent être portés sont les seuls héritiers de la personne décédée. En cas de refus du président d'ordonner la mutation, la cause serait jugée par le tribunal civil, le ministère public entendu, et la décision serait susceptible d'appel.

On transcrirait cette ordonnance ou le jugement, et, à la suite de cette transcription, les demandeurs seraient inscrits au cadastre pour les biens dont il s'agit.

Cependant, comme les personnes ainsi inscrites pourraient ne point être les véritables ou les seuls héritiers, et, comme l'héritier testamentaire pourrait s'abstenir, même pendant plusieurs années, de faire valoir ses droits, il conviendrait de régulariser la situation des tiers qui auraient acquis de l'héritier apparent. Nous adoptons à ce sujet la solution suivante proposée par M. Alban d'Hauthuille, dans son ouvrage sur la revision du régime hypothécaire : « l'héritier véritable, qui n'aurait point fait transcrire son titre d'hérédité dans les six mois après l'ouverture de la succession, ne conserverait contre l'héritier apparent qui se serait mis en possession et qui aurait fait transcrire sa déclaration qu'une action en pétition d'hérédité à laquelle on ne donnerait point d'effet contre les tiers, si ce n'est à partir de l'exploit introductif d'instance ou d'une prénotation qui devrait être inscrite. »

Ces deux dispositions garantiraient ainsi, d'une façon suffisante, que les indications cadastrales sont exactes et que toutes les mutations éprouvées par les parcelles figureront au cadastre.

Cela posé, disons quelques mots des dispositions de réglementation.

Dans les titres constatant une mutation, les immeubles devraient être indiqués par le hameau ou la rue, la commune de la situation, leur numéro cadastral, leur nature (propriétés non bâties ou propriétés bâties) et leur étendue; on désignerait les

parties par leurs noms et prénoms, leur profession, leur domicile et la date de leur naissance, en conservant aux noms propres l'orthographe qu'ils ont au cadastre.

Lorsqu'un acte authentique, transférant la propriété de la totalité d'un polygone, serait présenté au conservateur des hypothèques, celui-ci en ferait la transcription. Puis, si les bureaux du cadastre n'étaient pas réunis aux bureaux des droits réels, mention de cette mutation serait faite par le conservateur des hypothèques sur un registre spécial, dont extrait serait délivré chaque quinzaine au conservateur du cadastre. Ce dernier opérerait la mutation sur les livres cadastraux, si toutes les formalités susénoncées avaient été remplies. Quand une de ces formalités aurait été oubliée, le titre serait néanmoins transcrit, mais le conservateur le retiendrait jusqu'à ce que les parties eussent présenté un nouvel acte pour le régulariser; et la mutation ne serait faite au cadastre qu'après cette régularisation. Cette retenue du titre serait préférable à une amende, car, l'amende une fois prononcée, les parties laisseraient l'acte irrégulier. Si, au contraire, le titre est retenu, les parties ne pouvant s'en servir se hâteront de présenter au plus tôt un acte de régularisation.

Lorsqu'il résulterait de l'acte de mutation une division de propriété ou polygone, les parties devraient présenter en même temps un plan de cette division. Pour assurer l'uniformité dans toute la France, il serait indispensable que les bornes et les plans fussent établis d'après les mêmes règles. Par suite, il faudrait que le bornage et les plans fussent approuvés par un des géomètres attachés au bureau du cadastre. La transcription de l'acte serait faite, et la mutation serait ensuite opérée sur les plans et livres cadastraux. Si ce plan divisionnaire n'était pas fourni, l'acte devrait mentionner que les bornes ont été plantées; on ferait la transcription de l'acte, mais la mutation serait différée et le titre retenu jusqu'à ce que les parties eussent remis le plan des polygones.

Les dispositions de réglementation, dont nous venons de parler, n'ont pour but que de mettre le cadastre au courant des mutations de propriété. Mais il serait possible, comme nous l'avons dit, de faire servir les indications cadastrales à la tenue

des registres mentionnant tous les droits réels qui grèvent chaque immeuble. Voici comment: tout d'abord, il y a lieu de se demander s'il vaudrait mieux établir un conservateur du cadastre dans chaque canton et maintenir le conservateur des droits réels au chef-lieu d'arrondissement, ou s'il serait préférable de réunir les deux conservations au chef-lieu de canton, ou enfin s'il vaudrait mieux les réunir au chef-lieu d'arrondissement, sauf à créer plusieurs bureaux et à attribuer à chacun un certain nombre de cantons, d'après les besoins du service.

La présence du bureau de conservation des droits réels au siège du tribunal civil est une nécessité, à cause de certains actes de procédure, qui ne pourraient être faits par correspondance sans augmenter les délais et les frais. Ces actes se présentent journellement; ce sont: 1°. la transcription de la saisie et de l'exploit de dénonciation (Code proc. civile, art. 678); 2°. les sommations aux créanciers inscrits d'avoir à prendre communication du cahier des charges (même Code, art. 692); 3°. la mention de cette sommation en marge de la transcription (même Code, art. 691); 4°. les diverses transcriptions ou radiations; 5°. la recherche du premier créancier inscrit, dans le cas d'une demande en distraction (même Code, art. 725); 6°. les notifications aux créanciers inscrits, dans le cas d'aliénation volontaire; 7°. les diverses sommations et notifications à faire en matière d'ordre, etc.

D'un autre côté, la présence du bureau du cadastre au chef-lieu de canton serait plus avantageuse pour les modifications des plans.

Mais, comme le cadastre ferait foi pour les limites et les contenances, ne serait-il pas bizarre d'avoir, pour ainsi dire, deux bureaux de droits réels, l'un qui constaterait l'existence des hypothèques, servitudes, etc., l'autre qui ferait voir l'étendue sur laquelle s'exercent ces droits. Aussi, inclinons-nous pour la réunion, au chef-lieu d'arrondissement et dans les mêmes bureaux, des registres de droits réels et des plans cadastraux, sauf, en cas de besoin, à former plusieurs divisions de conservation au chef-lieu d'arrondissement.

Chaque conservateur des hypothèques étant, en même temps, conservateur du cadastre tiendrait:

1°. Un registre de transcription et un registre d'inscription. Sur ces registres les actes seraient transcrits et les hypothèques inscrites au jour le jour, et au fur et à mesure que le conservateur en serait requis;

2°. Un registre de noms de propriétaires, tenu par ordre alphabétique, pour chaque circonscription cadastrale. Sur ce registre, le conservateur n'inscrirait que les hypothèques *générales ;*

3°. Le plan cadastral ;

4°. Un registre de noms de propriétaires, tenu par ordre alphabétique pour chaque commune, contenant, à la suite du nom de chacun, les polygones qu'il possède dans la commune : c'est la matrice cadastrale actuelle.

Une copie du plan et de cette matrice serait déposée à la mairie de la commune avec un état de sections (tableau indiquant, par section, dans l'ordre des numéros du plan, le nom du propriétaire du polygone, le lieu-dit, la nature de la propriété, etc.);

5°. Un registre par numéros suivis de polygones, établi, pour chaque commune, en la forme suivante :

A chaque polygone seraient consacrées deux pages, le verso d'un feuillet et le recto d'un autre, de façon qu'en ouvrant le registre on eût sous les yeux les deux pages affectées à un polygone. En tête, on indiquerait les noms du département, du canton, de la commune, du lieu dit, le numéro de la feuille du plan, le numéro du polygone, sa nature, sa contenance et ses confrontations. Le verso serait divisé en trois colonnes : *la première* serait réservée pour les mutations de propriétés ; on les y mentionnerait succinctement, par la date de la mutation, les nom, prénoms, profession, domicile et date de la naissance du nouveau propriétaire, la nature de l'acte d'où résulte la mutation, le nom du notaire qui l'a passé (on compléterait par un renvoi au registre des transcriptions où l'acte a été transcrit intégralement); *la deuxième colonne* mentionnerait de la même façon tous les droits réels, *autres que l'hypothèque*, qui grèvent l'immeuble ; on indiquerait les noms, prénoms, profession, domicile des parties qui ont stipulé ou consenti le droit réel, le temps pour lequel il a été consenti, la nature de ce droit, le nom du notaire qui a passé l'acte, le volume et le folio du registre des transcriptions où

le titre a été transcrit en son entier ; *la troisième colonne* indiquerait la radiation de ces droits réels. Le recto serait affecté en entier aux *hypothèques spéciales*, et il serait divisé en deux colonnes : l'une consacrée aux inscriptions, l'autre aux radiations. Dans chacune de ces colonnes on porterait la date de l'inscription ou de la radiation, les noms, profession et domicile des parties, le montant de la créance, le nom du notaire qui a passé l'acte, le folio du registre des inscriptions.

Lorsqu'un acte authentique serait présenté au conservateur des hypothèques pour être transcrit, celui-ci le transcrirait sur son registre de transcription ; puis, si l'acte était translatif de la totalité du polygone, il ferait mention de la mutation à la première colonne du verso affecté à ce polygone, dans le registre par numéros suivis, et il opérerait la mutation sur la matrice cadastrale. Pour un acte constitutif d'hypothèque, le conservateur inscrirait le titre sur le registre des inscriptions et mentionnerait ensuite cette inscription dans la colonne du registre par numéros suivis affectée aux inscriptions des hypothèques relatives à ce polygone.

Il en serait de même s'il s'agissait d'une radiation d'hypothèque, d'une transcription de droits réels ou d'une radiation de ces droits : chacun de ces actes serait inscrit ou transcrit ; puis, mention de cette inscription ou de cette transcription serait faite dans les colonnes à ce destinées.

En cas de division d'un polygone, on créerait autant de nouveaux polygones qu'il y aurait de divisions ; chacun d'eux prendrait non pas le numéro du polygone qui aurait servi à le former, mais le numéro faisant suite au dernier numéro des polygones primitifs ou des polygones déjà créés antérieurement. On indiquerait, sur le registre par numéros suivis, à l'article du polygone éteint, les numéros de ceux qu'il aurait formés, et à l'article de chaque polygone créé le numéro du polygone ou les numéros des polygones d'où il a été tiré. De la sorte, il serait facile de retrouver les droits réels établis sur les nouveaux polygones au moment de leur formation.

Les indications cadastrales ainsi obtenues, n'étant que le résultat d'énonciations contenues dans des actes authentiques, ins-

pireraient donc même confiance que ces actes eux-mêmes. Les limites indiquées par les plans, l'attribution des propriétés par la matrice cadastrale, l'indication des hypothèques et autres droits réels seraient réputées véridiques, puisqu'elles résulteraient soit d'une reconnaissance signée par les parties devant un magistrat, soit d'actes authentiques eux-mêmes. Mais, dans aucun cas, on n'attacherait aux énonciations cadastrales plus de confiance qu'aux actes authentiques eux-mêmes. Ainsi, la présomption de foi cesserait : 1°. lorsque le titre, en vertu duquel l'inscription aurait été opérée, serait entaché de nullité: par exemple, si l'immeuble d'un mineur avait été vendu sans les formalités nécessaires, etc.; 2°. lorsque celui contre lequel on invoquerait ces énonciations pourrait se prévaloir d'un titre régulier d'acquisition ou de la prescription : par exemple, si l'agent de l'Administration, chargé de contrôler l'attribution des propriétés, avait inscrit au cadastre, comme propriétaire, quelqu'un qui ne l'était point; si le conservateur, après avoir transcrit l'acte d'acquisition, avait opéré l'inscription au nom d'une personne autre que le nouvel acquéreur. Dans ces cas et dans les cas semblables, le vrai propriétaire, porteur d'un titre régulier, serait admis à revendiquer sa propriété, quoiqu'un autre que lui fût inscrit au cadastre.

De même que chaque contribuable reçoit un avertissement pour l'acquit de ses contributions, de même on devrait délivrer à chaque propriétaire un extrait du cadastre. Toutes les fois qu'on modifierait au cadastre l'article d'un propriétaire, il serait fourni à ce dernier un nouvel extrait ; de cette manière, les contribuables se rendraient un compte exact de l'état de leurs immeubles.

Une mesure qui rendrait de réels services serait l'établissement du casier civil dans chaque bureau de la conservation des hypothèques. On indiquerait, pour chaque propriétaire de l'arrondissement, la date de sa naissance, s'il est marié ou célibataire, interdit ou non interdit, chargé ou non d'une tutelle, etc. Le numéro du compte serait mentionné à l'article correspondant du cadastre. Ce système supprimerait les incertitudes qui éloignent les acquéreurs, puisqu'on aurait l'état civil des immeubles et l'état civil des propriétaires.

Il est une autre réforme qui s'impose. Il importe de donner la plus grande somme possible de sécurité aux transactions. Aussi, serait-il utile de faire disparaître de notre législation l'hypothèque générale. Pour que l'hypothèque ne soit pas un obstacle aux transactions, il ne faut pas seulement qu'elle soit publique, il est, en outre, nécessaire qu'elle soit spéciale(1).

En terminant, nous mentionnerons le décret du 30 mai 1891, qui a institué au ministère des finances, sous la présidence du Ministre, une commission du cadastre chargée de l'étude des diverses questions que soulève le renouvellement des opérations cadastrales : cette commission, où sont représentés le parlement, le Conseil d'Etat, les facultés de droit et les différentes branches des services publics ou spéciaux intéressés n'a pas encore terminé ses travaux; parmi les principales résolutions auxquelles elle s'est déjà arrêtée, il convient de citer :

1°. La publicité donnée à toutes les transmissions de propriété, même par décès, et aux actes déclaratifs;

2°. La suppression des hypothèques occultes;

3°. La purge de toutes les actions résolutoires;

4°. L'établissement d'un livre foncier par commune et par feuillet réel, c'est-à-dire, par unité foncière.

Nous souhaitons que ces quatre résolutions ne restent pas lettre morte et que le parlement les adopte entièrement.

(1) En Australie, on a organisé les livres fonciers (*Act Torrens*). L'immatriculation des immeubles est *obligatoire* et les livres fonciers ont une force probante absolue. Cette institution a produit d'excellents résultats.

La plupart des États allemands possèdent des livres fonciers, établis d'après le système Australien.

En Tunisie, une loi de 1885 a organisé les livres fonciers; l'application de cette loi exigera un temps très long, si l'on ne recourt pas à l'abornement général.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE III

PRINCIPES GÉNÉRAUX 1

PREMIÈRE PARTIE
DROIT ROMAIN

CHAPITRE Ier. — De l'impôt foncier à Rome depuis la constitution de Servius Tullius jusqu'à la réforme d'Auguste 21

Section Ire. — Constitution de Servius Tullius 21

Section II. — Le Cens 25

Section III. — Division du peuple en classes 27

Section IV. — Nature des biens compris au cens 30

Section V. — Création des censeurs 35

Section VI. — Régime des provinces 38

Section VII. — Le *jus italicum* 42

Section VIII. — L'impôt à la fin de la République 45

CHAPITRE II. — Réforme d'Auguste 48

Section Ire. — Recensement général d'Auguste 48

Section II. — Cadastre des colonies 52

Section III. — Cadastre d'Auguste 55

CHAPITRE III. — De l'impôt foncier depuis Dioclétien jusqu'à l'invasion des Barbares 61

Section Ire. — La *capitatia terrena* 61

Section II. — Extension de l'impôt foncier à l'Italie 68

Section III. — Unité imposable (*caput*) 70

Section IV. — Détermination de la matière imposable 79

Section V. — Péréquations 83

Section VI. — Inspections 87

Section VII. — Observations sur les agents du cadastre 94

Section VIII. — Fixation de l'impôt 96

§ 1. — Edits d'indiction 96

§ 2. — Publication des édits 106

§ 3. — Calcul des cotisations individuelles 108

Section IX. — Charges accessoires à l'impôt foncier 111

§ 1. — *Superindicta* — *Extraordinaria* — *Sordida* 111

§ 2. — Mode d'établissement de ces suppléments 118

Pages

Section X. — Exemptions..... 120
Section XI. — Réclamations..... 125
Section XII. — Evaluation de l'impôt foncier en Gaule..... 127

Conclusion..... 130

DEUXIÈME PARTIE

DROIT FRANÇAIS

TITRE Ier. — ANCIEN DROIT

Chapitre Ier. — Persistance de l'impôt foncier en Gaule après l'invasion des Barbares..... 133
Chapitre II. — Transformation de l'impôt foncier en cens privé. 137
Chapitre III. — Taille royale et taille seigneuriale..... 143
Chapitre IV. — Etablissement de la taille permanente..... 151
Chapitre V. — Modifications dans l'impôt à partir de François Ier jusqu'à Louis XIV..... 155
Chapitre VI. — Division de la France en matière financière.... 160
Section Ire. — Taille personnelle..... 160
§ 1er. — Assiette de la taille personnelle..... 163
§ 2. — Exemptions..... 169
§ 3. — Contentieux..... 172
§ 4. — Taille personnelle en Bourgogne (pays d'états).. 173
§ 5. — Taille tarifée ou proportionnelle..... 174
Section II. — Taille réelle..... 178
§ 1er. — Généralités de Montauban et d'Auch (pays d'élections)..... 180
§ 2. — Généralités de Grenoble (pays d'élections)..... 184
§ 3. — Languedoc (pays d'états)..... 186
§ 4. — Bretagne (pays d'états)..... 193
§ 5. — Provence (pays d'états)..... 194
Section III. — Impôts accessoires..... 195
§ 1er. — Dixième et vingtièmes..... 195
§ 2. — Corvées..... 200
Chapitre VII. — Réformes de Louis XVI..... 204
Chapitre VIII. — Théorie des physiocrates..... 207
Chapitre IX. — Réorganisation financière de 1790..... 212

TITRE II. — DROIT MODERNE

Chapitre Ier. — Assiette de l'impôt foncier d'après le revenu net. — Création du cadastre parcellaire..... 221

Pages

CHAPITRE II. — Confection du cadastre 240
Section Ire. — Travaux d'art 240
Section II. — Evaluation des propriétés non bâties 242
§ 1er. — Classification 244
§ 2. — Tarif des évaluations 244
§ 3. — Classement 249
Section III. — Evaluation des propriétés bâties 251
CHAPITRE III. — Exemptions 270
Section Ire. — Exemptions permanentes 270
Section II. — Exemptions temporaires 277
§ 1er. — Propriétés non bâties 277
§ 2. — Propriétés bâties 279
CHAPITRE IV. — Fixation de l'impôt 283
Section Ire. — Propriétés non bâties 283
Section II. — Propriétés bâties 289
CHAPITRE V. — Centimes additionnels 291
CHAPITRE VI. — Débiteur de l'impôt 294
CHAPITRE VII. — Réclamations 297
Section Ire. — Nature des demandes 297
Section II. — Réclamations contre les opérations cadastrales 301
Section III. — Réclamations contre le répartement et le sous-répartement 305
Section IV. — Réclamations contre les opérations des répartiteurs 306
Section V. — Demandes en remise ou en modération 307
Section VI. — Formes, instruction et jugements des réclamations 308
APPENDICE. — Impôt foncier en Algérie 313

TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

ALLEMAGNE 315
AUTRICHE-HONGRIE 317
BELGIQUE 318
ESPAGNE 319
GRANDE-BRETAGNE 320
GRÈCE 320

Pages

Hollande..... 321
Italie..... 321
Luxembourg (grand-duché de)..... 323
Portugal..... 323
Russie..... 323
Suède et Norvège..... 324
Suisse..... 325
Turquie..... 326
Bulgarie..... 326
Roumanie..... 327
Serbie..... 327

QUATRIÈME PARTIE

RÉORGANISATION DU CADASTRE

Chapitre Ier. — Réfection du cadastre..... 329
Section Ire. — Nécessité de refaire le cadastre..... 329
Section II. — Conservation du cadastre..... 333
Section III. — Revision annuelle de la valeur des propriétés. 335
Chapitre II. — Application du cadastre à la détermination des droits réels..... 337
Section Ire. — Des avantages du cadastre comme titre de propriété..... 337
Section II. — Détermination juridique des limites et du droit de propriété..... 341
Section III. — Livres fonciers..... 346

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. — Les *res mancipi* étaient seules comprises dans le cens de Servius Tullius.

II. — Le *jus italicum* conférait, à l'origine, l'exemption de l'impôt foncier aux villes qui en étaient investies.

III. — La *capitatio terrena* était un impôt distinct de la *capitatio plebeia*.

IV. — Le *caput* était une étendue variable de terre de la valeur de mille *solidi*.

V. — L'impôt foncier sous Dioclétien était établi par voie de quotité.

VI. — L'interdiction pour le pupille d'accepter une hérédité sans l'autorisation de son tuteur s'expliquait par ce fait que l'acceptation d'une hérédité était une sorte d'engagement social, la continuation de la personne, l'obligation aux *sacra*.

VII. — Le possesseur de *bonne foi* avait droit aux fruits par cela seul qu'ils étaient séparés du sol.

VIII. — Les clients ne constituaient pas un ordre de population distinct des plébéiens.

IX. — La *gens* était une agrégation généalogique dont aucun des membres n'avait été en une servitude, en une sujétion quelconque, et qui constituait politiquement une sorte d'association civile.

DROIT ADMINISTRATIF

I. — La loi du 15 septembre 1807, en établissant la fixité des évaluations cadastrales, n'a pas rendu inutiles les articles 115 et suivants de la loi du 3 frimaire an VII.

II. — Les demandes pour exemptions temporaires sont des demandes en décharge.

III. — L'impôt progressif est plus juste que l'impôt proportionnel.

IV. — Le cadastre constitue la seule base solide pour l'organisation des livres fonciers.

V. — Dans aucun cas, il ne faudrait attacher aux indications des livres fonciers plus de confiance qu'aux actes authentiques eux-mêmes.

DROIT CIVIL

I. — L'usufruitier d'une obligation à prime ou d'une obligation àlot a droit à toute la prime ou à tout le lot provenant du tirage au sort.

II. — Le jugement qui condamne un comptable à rendre compte n'entraîne pas l'hypothèque judiciaire sur ses biens pour le reliquat qui pourra être dû par ce comptable.

III. — Les intérêts moratoires sont prescriptibles par cinq ans.

IV. — Un tribunal français a le droit d'examiner le jugement étranger au fond, mais uniquement pour refuser l'*exequatur*, si la décision lui paraît mal fondée, sans avoir le droit de substituer, dans ce dernier cas, une autre décision à celle du tribunal étranger.

V. — L'héritier réservataire, donataire ou légataire, qui répudie la succession, ne peut retenir un don ou réclamer son legs que dans les limites de la quotité disponible ; d'autre part, cette libéralité doit être imputée sur la quotité disponible.

DROIT COMMERCIAL

La femme mariée et mineure ne peut acquérir la qualité de commerçante qu'en remplissant à la fois les conditions exigées pour une femme mariée et pour un mineur.

DROIT CONSTITUTIONNEL

I. — La chambre des députés doit être saisie la première des

projets de loi en matière de finances ; mais, à part cette prérogative, le Sénat a les mêmes droits que la Chambre.

II. — L'autorité judiciaire ne constitue pas un troisième pouvoir.

DROIT PÉNAL

I. — Lorsqu'un individu est acquitté en cour d'assises, il ne saurait être plus tard poursuivi à raison du même fait qualifié différemment.

II. — Les tribunaux judiciaires ont le droit d'apprécier librement et de qualifier les actes imputés aux fonctionnaires lorsque ces actes donnent lieu à une action tendant à l'application d'une peine ou à la réparation civile du dommage causé.

DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

I. — La règle *locus regit actum* est impérative non seulement pour les actes publics, mais encore pour les actes privés passés entre personnes n'ayant pas la même nationalité.

II. — Les biens envisagés *ut singuli* sont régis par la loi de leur situation (*lex rei sitæ*).

Vu et permis d'imprimer :

Poitiers, le 18 Mars 1893.

Le Recteur,
Gabriel Compayré.

Vu par le Président de l'Acte Public,
Ch. Brissonnet.

Vu par le Doyen,
Le Courtois.

04197 — Poitiers, Imp. Blais, Roy et Cie, 7, rue Victor-Hugo.

ERRATA

Page	8	ligne	16	*il faut*	l'utilise.		
—	18	—	28	—	dégrèvements	*au lieu de*	dégrèvement.
—	107	—	35	—	civitatum	—	civitum.
—	130	—	29	—	plaint	—	plaints.
—	143	—	12	—	en	—	n.
—	143	—	13	supprimer la première lettre.			
—	167	—	15	*il faut*	des	*au lieu de*	les.
—	176	—	3	—	que	—	qu.
—	178	—	23	—	par	—	pour.
—	181	—	3	—	contrées	—	centrées.
—	219	—	35	—	et	—	e.
—	223	—	29	—	possédé	—	posisédé.
—	248	—	15	—	terres	—	terre.
—	254	—	34	—	dans	—	dan.
—	267	—	7	—	la	—	a.
—	269	—	1	—	la	—	a.
—	276	—	22	—	tout	—	toute.
—	287	—	15	—	été	—	té.
—	290	—	3	—	immédiatement	—	mmédiatement.
—	307	—	1	—	les	—	es.
—	326	—	11	—	locative	—	vénale.
—	326	—	22	—	capitale	—	locative.